

**ЦЕНТР ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

**СЕРИЯ ДОКУМЕНТОВ ПО ВОПРОСАМ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ № 4**

**Национальные учреждения по правам человека**

*Руководство по созданию и укреплению национальных учреждений,  
занимающихся поощрением и защитой прав человека*

**ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

**ЦЕНТР ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

Женева

**СЕРИЯ ДОКУМЕНТОВ ПО ВОПРОСАМ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ № 4**

**Национальные учреждения по правам человека**

*Руководство по созданию и укреплению национальных учреждений,  
занимающихся поощрением и защитой прав человека*

**ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

**Нью-Йорк и Женева, 1995 год**

### ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают 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.

\* \* \*

Материалы, содержащиеся в этой публикации, могут цитироваться и воспроизводиться без разрешения при условии включения соответствующей ссылки и направления экземпляра публикации, в которой содержится перепечатанный материал, в Центр Организации Объединенных Наций по правам человека (United Nations, Centre for Human Rights, 1211 Geneva 10, Switzerland).

*Всемирная конференция по правам человека поощряет создание и укрепление национальных учреждений, принимая во внимание "Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений" и признавая, что каждое государство имеет право избирать такие структуры, которые в наибольшей мере соответствуют его конкретным потребностям на национальном уровне.*

Венская Декларация и Программа действий  
(Пункт 36, часть I)

## ПРЕДИСЛОВИЕ

С большим удовольствием представляю настоящее руководство, четвертую публикацию из серии публикаций по вопросам профессиональной подготовки, которую Центр по правам человека Организации Объединенных Наций начал публиковать с 1994 года. Как и другие публикации этой серии, настоящее руководство призвано дополнить программу технического сотрудничества Центра и в то же самое время предоставить информацию и оказать помощь всем тем, кто участвует в создании структур, необходимых для поощрения и защиты прав человека.

Права человека охватывают отношения между отдельными лицами и между отдельными лицами и государством. Практическая задача защиты прав человека, таким образом, является прежде всего задачей национальной, и ответственность за ее решение должно нести каждое государство. Организация Объединенных Наций стала прилагать усилия, направленные на содействие созданию и укреплению национальных учреждений по правам человека начиная с 1946 года. Однако лишь в последние несколько лет международное сообщество смогло прийти к согласию относительно оптимальной структуры и функционирования этих органов. Крупной вехой в этом процессе стала разработка Принципов, касающихся статуса и функционирования национальных учреждений, занимающихся защитой и поощрением прав человека, которые были поддержаны Генеральной Ассамблеей в 1993 году. В том же году Всемирная конференция по правам человека вновь подтвердила значение и конструктивную роль национальных учреждений по правам человека, и призвала правительства укреплять такие органы.

В процессе работы в области национальных учреждений Организация Объединенных Наций пришла к выводу, что невозможно или не следует рекомендовать единую модель национального учреждения всем странам как необходимого механизма для выполнения их международных обязательств в области прав человека. Хотя каждая страна может с пользой для себя воспользоваться опытом других стран, национальные учреждения должны создаваться с учетом местных культурных и правовых традиций, а также существующей политической организации.

Организация Объединенных Наций также осознала, что не все государства, стремящиеся к созданию или укреплению национальных учреждений, имеют для этого необходимые технические и финансовые возможности. Вот уже несколько лет Центр по правам человека оказывает в рамках своей программы технического сотрудничества консультативную и материальную помощь ряду стран в этой области. Центр приветствует просьбы государств об оказании помощи в создании или укреплении национальных учреждений по правам человека.

Нельзя думать, что механизм защиты прав человека такого рода, который составляет предмет настоящего руководства, способен решить все волнующие государства и международное сообщество проблемы в области прав человека. Такие учреждения также не призваны заменить собой органы по правам человека Организации Объединенных Наций или неправительственные организации, действующие в этой области. Ясно, что национальные учреждения выполняют дополняющую функцию, а их укрепление может лишь повысить уровень эффективности как национальных, так и международных систем поощрения и защиты прав человека.

Хосе Айяла Лассо  
Верховный комиссар Организации Объединенных Наций  
по правам человека

#### ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Настоящее руководство было подготовлено Сектором технического сотрудничества Центра по правам человека Организации Объединенных Наций. Особую благодарность заслуживают те национальные учреждения и частные лица, которые представили замечания и предложения к первоначальному проекту.

## СОДЕРЖАНИЕ

		<u>Стр.</u>
Предисловие.....		4
Выражение признательности .....		5
Международные документы, цитируемые в настоящем руководстве.....		11
	<u>Пункты</u>	
ВВЕДЕНИЕ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА.....	1 - 8	12
A. Цели руководства.....	1 - 4	12
B. Организация руководства.....	5 - 8	13
Глава		
I. НАЦИОНАЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ИСТОРИЯ ВОПРОСА И ОБЩИЙ ОБЗОР .....	9 - 62	14
A. Системы защиты прав человека .....	9 - 19	14
1. Организация Объединенных Наций и права человека.....	10 - 13	14
2. Региональные системы защиты прав человека .....	14	14
3. Неправительственные организации .....	15	15
4. Правительства .....	16 - 19	15
B. Деятельность Организации Объединенных Наций в области национальных учреждений .....	20 - 35	16
1. Начальная деятельность Экономического и Социального Совета ..	20 - 21	16
2. Установление стандартов и норм для национальных учреждений..	22 - 24	16
3. Первое Международное совещание 1991 года в Париже .....	25 - 27	17
4. Деятельность в период 1991-1993 годов .....	28	19
5. Всемирная конференция по правам человека 1993 года.....	29 - 31	19
6. Второе Международное совещание 1993 года в Тунисе.....	32	20
7. Деятельность вне системы Организации Объединенных Наций .....	33 - 35	20
C. Определение национального учреждения по правам человека .....	36 - 39	21
D. Практическая деятельность национальных учреждений .....	40 - 62	21
1. Классификационные трудности .....	41 - 45	22
2. Комиссии по правам человека .....	46 - 52	23
3. Специализированные учреждения .....	53 - 55	24
4. Омбудсмен .....	56 - 62	24

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
II. ЭЛЕМЕНТЫ ЭФФЕКТИВНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ .....	63 - 138	27
A. Введение .....	63 - 67	27
B. Независимость.....	68 - 85	28
1. Независимость через юридическую и оперативную самостоятельность .....	70 - 72	28
2. Независимость через финансовую самостоятельность .....	73 - 76	29
3. Независимость через процедуры назначения и увольнения персонала .....	77 - 81	29
4. Независимость через состав .....	82 - 85	30
C. Установление юрисдикции необходимых полномочий .....	86 - 97	31
1. Пределы юрисдикции.....	86 - 90	31
2. Предотвращение коллизии юрисдикций .....	91 - 94	32
3. Необходимые полномочия.....	95 - 97	33
D. Доступность.....	98 - 105	33
1. Уровень информированности об учреждении .....	100 - 101	33
2. Физическая доступность .....	102 - 104	34
3. Доступность через представительный состав .....	105	34
E. Сотрудничество.....	106 - 118	34
1. Сотрудничество с неправительственными организациями .....	108 - 111	35
2. Сотрудничество между национальными учреждениями .....	112 - 115	36
3. Сотрудничество с межправительственными организациями .....	116 - 118	37
F. Оперативная эффективность.....	119 - 135	37
1. Необходимые ресурсы .....	121 - 124	37
2. Методы работы .....	125	38
3. Кадровые вопросы .....	126 - 130	38
4. Обзор и оценка.....	131 - 135	40
G. Отчетность .....	136 - 138	40

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
III. ЗАДАЧА ПОВЫШЕНИЯ УРОВНЯ ИНФОРМИРОВАННОСТИ И ОБРАЗОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА .....	139 - 180	42
A. Введение .....	139 - 146	42
B. Пропагандистские стратегии .....	147 - 163	43
1. Сбор, подготовка и распространение информационных материалов .....	147 - 153	43
2. Организация пропагандистских мероприятий и поощрение общественных инициатив .....	154 - 155	45
3. Работа со средствами массовой информации .....	156 - 159	45
4. Обеспечение транспарентности учреждения и его работы .....	160 - 163	46
C. Образование и профессиональная подготовка .....	164 - 180	47
1. Профессиональная подготовка .....	164 - 174	47
a) Определение аудитории .....	166 - 167	48
b) Формулирование программы .....	168 - 169	49
c) Отбор соответствующих преподавателей .....	170 - 171	49
d) Обеспечение максимальной эффективности учебного процесса .....	172 - 173	49
e) Проведение оценок .....	174	50
2. Семинары .....	175 - 176	50
3. Учебные программы .....	177 - 180	50
IV. ЗАДАЧА ПО КОНСУЛЬТИРОВАНИЮ И ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ ПРАВИТЕЛЬСТВАМ .....	181 - 215	52
A. Введение .....	181 - 182	52
B. Основные вопросы .....	183 - 189	52
1. Консультирование по просьбе или по собственной инициативе?....	183	52
2. Соответствующий мандат .....	184 - 185	53
3. Разработка эффективных процедур .....	186	53
4. Обязанности адресатов .....	187 - 189	53



СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
C. Обзор действующего и предлагаемого законодательства и помощь в подготовке нового законодательства .....	190 - 199	54
1. Национальные учреждения как органы контроля за соблюдением законодательства .....	191	54
2. Связь между консультативной ролью в области законодательства и прочими функциями .....	192	54
3. Определение адресата рекомендаций .....	193 - 194	54
4. Предлагаемое законодательство .....	195	55
5. Действующее законодательство .....	196	55
6. Подготовка новых законопроектов .....	197	56
7. Максимальное повышение эффективности .....	198 - 199	56
D. Консультирование правительства по вопросам общей политики и административной практики .....	200 - 206	56
1. Консультирование по вопросам национальной политики .....	201 - 203	57
2. Консультирование по вопросам административных процедур и практики .....	204	57
3. Консультирование по процессуальным действиям судов .....	205	58
4. Консультирование по международным аспектам прав человека .....	206	58
E. Консультирование и помощь в реализации международных стандартов ..	207 - 215	58
1. Консультирование по осуществлению международных договоров ..	209 - 210	58
2. Помощь в подготовке докладов .....	211 - 214	59
3. Помощь в разработке национальных планов действий .....	215	60
V. ЗАДАЧА РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕДПОЛАГАЕМЫХ НАРУШЕНИЙ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА .....	216 - 297	61
A. Введение .....	216 - 218	61
B. Расследование жалоб .....	219 - 282	61
1. Важность механизма рассмотрения жалоб .....	219 - 221	61
2. Создание механизма рассмотрения жалоб .....	222 - 250	62
a) Какие жалобы следует расследовать? .....	222 - 228	62
b) Нужны ли ограничения? .....	229 - 234	63
c) Кто может подавать жалобы? .....	235 - 241	64
i) Жалобы, подаваемые третьей стороной .....	237 - 238	65
ii) Групповые жалобы .....	239 - 241	65

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
d) Процедуры подачи жалоб .....	242 - 245	66
e) Вопросы конфиденциальности .....	246 - 247	66
f) Отклонение жалоб .....	248 - 250	67
3. Примирительная процедура.....	251 - 255	67
4. Проведение расследования .....	256 - 267	68
a) Полномочия на расследование .....	257 - 260	68
b) Процедуры расследования.....	261 - 267	69
5. Средства правовой защиты в случае нарушений.....	268 - 282	70
a) Полномочия выносить рекомендации .....	271 - 272	71
b) Полномочия на передачу дела другому органу на рассмотрение.....	273 - 276	71
c) Полномочия выносить определения.....	277 - 278	72
d) Полномочия выносить постановления, подлежащие исполнению в принудительном порядке .....	279	72
e) Опубликование решений .....	280 - 282	73
C. Расследования или публичные обследования suo moto .....	283 - 294	73
1. Отбор вопросов для расследования .....	287 - 289	74
2. Проведение расследования suo moto .....	290 - 292	74
3. Последующие меры.....	293 - 294	75
D. Участие в судопроизводстве .....	295 - 297	75
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	298 - 300	76

## ПРИЛОЖЕНИЯ

I. Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений .....	77
II. Контактные информационные центры .....	81
III. Информация о программе технического сотрудничества Центра по правам человека Организации Объединенных Наций в части, касающейся национальных учреждений .....	82
IV. Международный билль о правах человека .....	83
Выборочная библиография .....	124

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОКУМЕНТЫ,

## цитируемые в настоящем руководстве

## ОБОЗНАЧЕНИЕ

*Compilation*      *Human Rights: A Compilation of International Instruments*,  
vol. I (2 parts), *Universal Instruments* (United Nations  
publication, Sales No. E.94.XIV.1)

*Источник**Международный билль о правах человека:*

Всеобщая декларация прав человека	Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года; <i>Compilation</i> , p. 1.
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	Резолюция 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года, приложение; <i>Compilation</i> , p. 8.
Международный пакт о гражданских и политических правах	Резолюция 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года, приложение; <i>Compilation</i> , p. 20.
Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах	Резолюция 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года, приложение; <i>Compilation</i> , p. 41.
Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни	Резолюция 44/128 Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 1989 года, приложение; <i>Compilation</i> , p. 46.
Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации	Резолюция 2106 А (XX) Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1965 года, приложение; <i>Compilation</i> , p. 66.
Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	Резолюция 34/180 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1979 года, приложение; <i>Compilation</i> , p. 150.
Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания	Резолюция 39/46 Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1984 года, приложение; <i>Compilation</i> , p. 293.
Конвенция о правах ребенка	Резолюция 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 года, приложение; <i>Compilation</i> , p. 174.
Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей	Резолюция 45/158 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1990 года, приложение; <i>Compilation</i> , p. 554.
Венская декларация и Программа действий	Принятые Всемирной конференцией по правам человека, Вена, 25 июня 1993 года (A/CONF.157/24 (Часть I), глава III).

## ВВЕДЕНИЕ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА

### А. ЦЕЛИ РУКОВОДСТВА

1. Настоящее руководство основывается на послышке о том, что сильные и эффективные национальные учреждения могут значительно способствовать реализации прав человека и основных свобод. По мере роста числа стран, принимающих решение о создании национальных учреждений по правам человека, все заметнее проявляется необходимость в руководящих принципах, определяющих создание и максимальную эффективность таких органов.

2. Реальная или возможная сила и эффективность этих учреждений напрямую связаны с юридическим мандатом учреждения. Национальное учреждение, которое оказалось слабым и неэффективным в силу учреждающего его закона, может повысить уровень своей технической компетенции, но без изменения законодательства никогда не сможет полностью устранить свои структурные недостатки. По этой причине настоящее руководство предназначается прежде всего для правительств и других групп, планирующих процесс создания новых учреждений или реально принимающих в нем участие. Для этой группы в руководстве приводится резюме различных целей, ради которых могут создаваться учреждения по правам человека, дается общий обзор элементов, необходимых для их эффективного функционирования, и подробный анализ различных функций, которыми такие учреждения могут соответственно наделяться. Практическая помощь в подготовке законопроектов оказывается в виде примеров законодательных актов, применимых к конкретным целям, элементам или функциям.

3. Ко второй группе, для которой предназначено настоящее руководство, относятся существующие учреждения, создавшие их правительства и субъекты, участвующие в их работе. Укрепление существующих учреждений может проводиться в различных формах. Правительства могут принимать решения о совершенствовании существующих национальных учреждений путем принятия поправок к законам, на основании которых они были созданы с целью наделить их более широким мандатом или иным образом расширить их полномочия. В подобной ситуации руководство может служить целям, аналогичным тем целям, которые были упомянуты выше в отношении создаваемых учреждений. Естественно, без таких поправок существующее учреждение должно функционировать в соответствии с законодательными рамками, на основе которых оно было создано. В этом случае руководством можно пользоваться для того, чтобы максимально повысить уровень эффективности тех функций и полномочий, которыми наделяется такое учреждение.

4. Существенные различия в структуре и функционировании между существующими национальными учреждениями прямо связаны с культурными, политическими, историческими и экономическими различиями. По этой причине руководство не является основой для законодательства. Оно не дает каких-либо предписаний и не преследует цель создать прототип или эталон "идеального" учреждения, с помощью которых может оцениваться эффективность всех остальных учреждений. Невозможно создать эталонное учреждение, и для этого не существует каких-либо установленных правил. Пользователь настоящим руководством вместо этого найдет в нем ряд руководящих принципов и рекомендаций, основанных на тщательном анализе успехов и трудностей целого ряда учреждений во многих странах. Информация, содержащаяся в настоящем руководстве, основана также на результатах конференций и совещаний, проведенных как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и вне ее, а также опыта, накопленного Центром по правам человека Организации Объединенных Наций в деле оказания технической помощи правительствам в этой области. Следует отметить, что Принципы, касающиеся статуса

национальных учреждений (Парижские принципы), которые обсуждаются ниже (см. пункты 25-27 и приложение I), имеют особо важное значение в этом отношении.

## В. ОРГАНИЗАЦИЯ РУКОВОДСТВА

5. В главе I дается общий обзор исторических и правовых условий, в которых происходит развитие национальных учреждений. За введением, касающимся системы защиты прав человека и места национальных учреждений в этой системе, следует краткое резюме деятельности Организации Объединенных Наций в этой области начиная с 1946 года по сегодняшний день. Затем рассматривается проблема определения и приводится краткое описание характеристик, обычно связанных с наиболее общими классификациями: национальные комиссии, специализированные комиссии и институт омбудсмена.

6. В главе II рассматриваются элементы, которые могут рассматриваться как необходимые для эффективной работы национальных учреждений по правам человека, и уточняется вопрос о том, какие из этих элементов могут включаться в структуру и деятельность учреждения, обеспечивая оптимальную отдачу.

7. Главы III, IV и V посвящены обсуждению этих трех главных задач, которые могут решать национальные учреждения. В главе III речь идет о повышении уровня осведомленности о правах человека и их преподавании; в главе IV рассматривается вопрос об консультировании и оказании помощи правительству и в главе V обсуждается вопрос о расследовании предполагаемых нарушений прав человека. В увязке с каждой из этих трех задач дается информация о различных методах, которые могут приниматься, и стратегиях, которые могут использоваться, для того чтобы максимально повысить их эффективность.

8. В руководство также включается ряд приложений. В приложении I воспроизводятся Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (см. пункты 25-27 ниже). Приложение II содержит перечень контактных информационных центров, услугами которых могут пользоваться правительства и другие субъекты, участвующие в создании нового или в укреплении уже существующего учреждения. В приложении III кратко излагается программа технической помощи Центра по правам человека Организации Объединенных Наций в части, касающейся национальных учреждений. В приложении IV воспроизводится Международный билль о правах человека. В выборочную библиографию включаются главным образом документы Организации Объединенных Наций и другие публикации, связанные с национальными учреждениями по правам человека.

## I. НАЦИОНАЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА И ОБЩИЙ ОБЗОР

### A. Системы защиты прав человека

9. Национальные учреждения являются всего лишь одним из элементов сложной, многоуровневой системы, которая была создана для поощрения и защиты прав человека. В приводящихся ниже пунктах дается краткий общий обзор этой системы с целью проиллюстрировать место национальных учреждений в этой системе, а также функции и задачи, которые могут соответственно на них возлагаться.

#### *1. Организация Объединенных Наций и права человека*

10. В преамбуле Устава Организации Объединенных Наций народы Объединенных Наций заявляют о своей решимости "избавить грядущие поколения от бедствий войны... вновь утвердить веру в основные права человека и содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе". Соответственно в статье 1 Устава провозглашается, что одной из целей Организации Объединенных Наций является осуществление международного сотрудничества в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

11. В течение 45 лет после принятия Всеобщей декларации прав человека Организация Объединенных Наций разработала всеобъемлющую стратегию, направленную на достижение целей в области прав человека, установленных в Уставе. Основой этой стратегии является свод международных норм и стандартов, которые в настоящее время охватывают каждую область человеческой деятельности.

12. На этой прочной законодательной основе была создана широкая сеть правозащитных механизмов, призванных содействовать дальнейшему развитию международных стандартов и контролю за их осуществлением, их соблюдению и расследованию нарушений прав человека. Эта стратегия подкрепляется широким диапазоном различных видов деятельности в области общественной информации и программой технического сотрудничества, цель которой заключается в оказании практической помощи государствам в их усилиях поощрять и защищать права человека.

13. Такие структуры и виды деятельности позволяют Организации Объединенных Наций играть ведущую нормотворческую и руководящую роль в борьбе за права человека и основные свободы. Кроме того, задача поощрения и защиты прав человека не относится к категории задач, выполнение которых могла бы или должна была бы взять на себя лишь одна организация. Практическая деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека основывается на той главной посылке, что всеобщее уважение прав человека требует совместных усилий каждого правительства, каждого отдельного гражданина или каждой отдельной группы и организации в обществе.

#### *2. Региональные системы защиты прав человека*

14. Международная система в значительной степени опирается на поддержку со стороны **региональных структур в области прав человека**, подобных тем, которые функционируют в Африке, Америке и Европе. Региональные структуры в области прав человека выполняют важную дополняющую функцию в укреплении международных норм и механизмов, обеспечивая средства, с помощью которых возможно решение проблем в области прав человека в конкретных социальных, исторических и политических условиях соответствующего региона.

### *3. Неправительственные организации*

15. Дополнительную поддержку осуществлению международных норм в области прав человека оказывают соответствующие общественные и неправительственные организации, которые играют важную роль в развитии всеобщей культуры прав человека. **Неправительственные организации** уже в силу своего характера обладают свободой выражения мнений, гибкостью действий и свободой передвижения, что в определенных условиях позволяет им решать задачи, которые неспособны или, возможно, даже не пытаются решать правительства и межправительственные организации.

### *4. Правительства*

16. В последние 20 лет многие страны стали участниками основных договоров по правам человека, которые влекут за собой правовые обязательства по осуществлению норм в области прав человека, которые они обязались осуществлять на международном уровне. Права человека охватывают отношения между отдельными лицами и между отдельными лицами и государством. Практическая задача защиты и поощрения прав человека является задачей прежде всего национальной, и ответственность за ее решение должно нести каждое государство. На национальном уровне защита прав может быть наилучшим образом обеспечена с помощью соответствующих законодательств, независимой судебной власти, законодательного оформления и применения индивидуальных гарантий средств защиты, а также создания демократических институтов. Кроме того, наиболее эффективными кампаниями просветительского и информационного характера могут быть кампании, разрабатываемые и осуществляемые на национальном и местном уровне и учитывающие местные культурные и традиционные условия.

17. Ратифицировав тот или иной договор в области прав человека, государства включают его положения непосредственно в свое внутреннее законодательство или обязуются выполнять содержащиеся в нем обязательства иным путем. Поэтому общепризнанные стандарты и нормы в области прав человека находят сегодня свое отражение во внутреннем законодательстве большинства стран. Однако наличие закона о защите конкретных прав далеко не всегда оказывается достаточным, если он не обеспечивает также наличия всех правовых полномочий и институтов, необходимых для того, чтобы гарантировать эффективную реализацию этих прав.

18. Эта **проблема эффективного осуществления** на национальном уровне вызывает в мире, особенно в последнее время, немалый интерес и действия. Появление или возрождение демократической формы правления во многих странах подчеркивает значение демократических институтов для обеспечения правовых и политических основ, составляющих фундамент прав человека.

19. Таким образом, становится все более очевидным тот факт, что эффективное осуществление прав человека требует создания **национальных инфраструктур** для их поощрения и защиты. В последние годы во многих странах были созданы учреждения, на которые возложена конкретная функция защиты прав человека. Хотя конкретные задачи таких учреждений могут быть весьма различными для каждой страны, все они направлены на достижение общей цели, и поэтому все вместе именуются **национальными учреждениями, занимающимися поощрением и защитой прав человека**.

## В. Деятельность Организации Объединенных Наций в области национальных учреждений

### 1. Начальная деятельность Экономического и Социального Совета

20. Вопрос о национальных учреждениях по правам человека впервые обсуждался Экономическим и Социальным Советом (ЭКОСОС) в 1946 году, т.е. за два года до того, как Генеральная Ассамблея провозгласила Всемирную декларацию прав человека в качестве "задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства".

21. На своей второй сессии в 1946 году ЭКОСОС предложил государствам-членам рассмотреть вопрос о "желательности учреждения информационных групп или местных комитетов по правам человека в пределах своих стран для сотрудничества с ними в развитии деятельности Комиссии по правам человека" 1/. Через 14 лет этот вопрос был вновь поднят в одной из резолюций, где признавалась важная роль, которую национальные учреждения могут играть в поощрении и защите прав человека и в которой правительствам предлагалось поощрять создание и дальнейшую деятельность таких органов, а также сообщать о своих идеях и направлять всю информацию по этому вопросу Генеральному секретарю 2/. Этот процесс в настоящее время развивается, и доклады о полученной информации регулярно представляются Генеральным секретарем Комиссии по правам человека, Генеральной Ассамблее и государствам.

### 2. Установление стандартов и целей для национальных учреждений

22. По мере активизации нормотворческой деятельности в области прав человека в течение 60-х и 70-х годов дискуссии по вопросам национальных учреждений все в большей степени концентрировались на определении путей, с помощью которых эти органы могли бы содействовать эффективному осуществлению указанных международных норм. В 1978 году Комиссия по правам человека постановила организовать семинар с целью, в частности, выработки руководящих принципов в отношении структуры и функционирования национальных учреждений. В связи с этим в Женеве с 18 по 29 сентября 1978 года проходил **семинар по национальным и местным учреждениям, занимающимся поощрением и защитой прав человека**, который принял ряд таких руководящих принципов 3/. Согласно этим руководящим принципам, национальные учреждения должны выполнять следующие функции:

- действовать в качестве источника информации о правах человека для правительства и народа своей страны;
- оказывать помощь в просвещении общественности и содействии осознанию и уважению ее прав человека;
- рассматривать, обсуждать и давать рекомендации в отношении какого-либо конкретного положения дел, которое может сложиться в той или иной стране и рассмотрение которого правительство может пожелать передать им;

---

1/ Резолюция 2/9 Экономического и Социального Совета от 21 июня 1946 года, раздел 5.

2/ Резолюция 772 b (XXX) от 25 июля 1960 года.

3/ См. ST/HR/SER.A/2 и Add.1.



- консультировать по любым вопросам, касающимся прав человека, передаваемым им правительствами;
- изучить и следить за состоянием законодательства, судебными решениями и административными распоряжениями, направленными на поощрение прав человека, а также готовить доклады по этим вопросам для соответствующих органов;
- выполнять любые другие функции, которыми правительства могут пожелать наделить их в связи с обязательствами данного государства по тем международным соглашениям в области прав человека, участником которых оно является.

Что касается структуры таких учреждений, то руководящие принципы предусматривали рекомендации, согласно которым они должны:

- в своем составе отражать широкие слои общественности, вовлекая тем самым различные слои населения в процесс принятия решения в отношении прав человека;
- функционировать регулярно при обеспечении беспрепятственного доступа к ним любого члена общества или представителя государственного органа;
- в соответствующих случаях иметь местные или региональные консультативные органы для оказания им помощи в осуществлении своих функций.

23. Впоследствии эти руководящие принципы были одобрены Комиссией по правам человека и Генеральной Ассамблеей. Генеральная Ассамблея предложила всем государствам-членам предпринять соответствующие шаги для создания там, где они еще отсутствуют, национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, и просила Генерального секретаря представить подробный доклад о существующих национальных учреждениях.

24. На протяжении 80-х годов Организация Объединенных Наций продолжала проявлять живой интерес к этому вопросу и Генеральной Ассамблее была представлена серия докладов, подготовленных Генеральным секретарем. Именно в это время было создано значительное число национальных учреждений, причем многие при поддержке Центра по правам человека Организации Объединенных Наций.

### *3. Первое Международное совещание 1991 года в Париже*

25. В 1990 году Комиссия по правам человека предложила провести совещание с участием национальных и региональных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека. Задача совещания заключалась в рассмотрении форм сотрудничества национальных учреждений с международными учреждениями, такими, как Организация Объединенных Наций и ее учреждения, и в изучении путей повышения эффективности национальных учреждений. Соответственно 7-9 октября 1991 года в Париже состоялось первое Международное совещание по вопросу о национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека <sup>4/</sup>. Его выводы были поддержаны Комиссией по правам человека в резолюции 1992/54 в качестве принципов, касающихся статуса и функционирования национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы), и впоследствии Генеральной Ассамблеей в своей резолюции 48/134 от 20 декабря 1993 года. Эти принципы вновь подтвердили, что национальные учреждения необходимо наделить компетенцией по поощрению и защите

прав человека и максимально широким мандатом, закрепленным в **конституции** или **законодательных актах**.

26. В соответствии с этими принципами, которые уточняют и расширяют руководящие принципы, разработанные в 1978 году (см. пункт 22 выше), на национальные учреждения следует, в частности, возложить следующие функции:

- *представлять правительству, парламенту и любому другому компетентному органу рекомендации, предложения и доклады, касающиеся любых вопросов, связанных с поощрением и защитой прав человека (в том числе касающиеся законодательных и административных положений и любого случая нарушения прав человека);*
- *поощрять согласование национального законодательства и практики с международными документами по правам человека;*
- *содействовать ратификации международных документов и следить за осуществлением международных стандартов;*
- *оказывать содействие в подготовке докладов, представляемых в соответствии с международными документами;*
- *принимать участие в разработке программ, касающихся преподавания и исследований по вопросам прав человека, и распространять информацию о правах человека, привлекая внимание общественности к этим вопросам, в частности посредством информирования и просветительской деятельности;*
- *сотрудничать с Организацией Объединенных Наций, региональными учреждениями и национальными учреждениями других стран.*

Принципы также признают, что ряду национальных учреждений были предоставлены полномочия получать жалобы от отдельных лиц о нарушениях прав человека и принимать соответствующие меры. В них также предусматривается, что функции национальных учреждений в этом отношении могут основываться на следующих принципах:

- *стремиться к дружественному урегулированию посредством согласительной процедуры, принятия обязательных для исполнения решений или посредством иных средств;*
- *информировать подателя жалобы о его правах и об имеющихся в его распоряжении средствах правовой защиты и облегчать ему доступ к таким средствам;*
- *рассматривать жалобы или направлять их любому компетентному органу;*
- *делать рекомендации компетентным органам, в частности путем выдвижения предложений об изменении законов, положений или административной практики, которые препятствуют свободному осуществлению прав.*

27. Эти принципы также включают подробные указания о составе национальных учреждений и назначении их персонала, гарантиях независимости и плюрализма и методах работы. Полный текст

принципов приводится в приложении к настоящему руководству, а их дух отражен в руководящих принципах и рекомендациях, изложенных ниже.

#### *4. Деятельность в период 1991-1993 годов*

28. После 1991 года деятельности Организации Объединенных Наций в области национальных учреждений был придан значительный импульс. Был проведен ряд важных совещаний, в том числе второе Рабочее совещание Азиатско-Тихоокеанского региона по вопросам прав человека (Джакарта, январь 1993 года) 4/, на котором обсуждался вопрос о создании национальных учреждений в Азиатско-Тихоокеанском регионе, **Совещание представителей национальных учреждений и организаций, поощряющих терпимость и гармонию и борющихся против расизма и расовой дискриминации** (Сидней, апрель 1993 года) 5/; и второе **Международное совещание национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека** (Тунис, декабрь 1993 года) 6/.

#### *5. Всемирная конференция по правам человека 1993 года*

29. В ходе подготовки к **Всемирной конференции по правам человека** было принято решение организовать совещание представителем национальных учреждений параллельно с проведением самой конференции. На этом совещании, в частности, были проанализированы цели национальных учреждений, основные предпосылки для их надлежащего эффективного функционирования, включая представительность и доступность, а также механизмы координации межучрежденческой деятельности.

30. В Венской декларации и Программе действий, принятых на Всемирной конференции, подтверждались многие важные принципы, включая принцип неделимости и взаимозависимости всех прав человека, а также формулирование насыщенной повестки дня по вопросам прав человека в двадцать первом столетии. Что касается национальных учреждений, то Всемирная конференция в этом документе вновь подтвердила:

... **важную и конструктивную роль, которую играют национальные учреждения по вопросам поощрения и защиты прав человека, в частности в качестве консультативных структур при компетентных органах, их роль в устранении нарушений прав человека, распространении информации о правах человека и обучении вопросам прав человека** (пункт 36, Часть I);

а также одобрила:

... **создание и укрепление национальных учреждений, принимая во внимание "Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений"** (*ibid.*)

и признала:

---

4/ См. HR/PUB/93/1.

5/ См. A/CONF.157/PC/92/Add.5.

6/ См. E/CN.4/1994/45 и Add.1.

... что каждое государство имеет право избирать такие структуры, которые в наибольшей мере соответствуют его конкретным потребностям на международном уровне (*ibid.*).

31. Всемирная конференция также призвала правительства **укреплять национальные учреждения**, рекомендовала **укреплять деятельность и программы Организации Объединенных Наций** для удовлетворения просьб правительств о помощи в деле создания или укрепления национальных учреждений, одобрила **сотрудничество между национальными учреждениями**, в частности путем обмена информацией и опытом, а также через сотрудничество с региональными организациями и Организацией Объединенных Наций; рекомендовала в связи с этим **периодически созывать совещания** представителей национальных учреждений под эгидой Центра по правам человека с целью обмена опытом и рассмотрения путей и средств совершенствования их механизмов.

#### *6. Второе Международное совещание 1993 года в Тунисе*

32. Второе Международное совещание национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, состоялось в Тунисе 13-17 декабря 1993 года 7/. В работе Совещания участвовали представители более 28 учреждений из всех районов мира. Участники Совещания обсудили ряд вопросов, представляющих взаимный интерес, включая вопрос об отношениях между государством и национальными учреждениями, между самими национальными учреждениями и между национальными учреждениями и Центром по правам человека. В рамках своих усилий по совершенствованию сотрудничества Совещание официально учредило координационный комитет (см. пункт 115 ниже). Оно также приняло ряд рекомендаций, в том числе рекомендацию, которая призвала отдельные учреждения принять меры для того, чтобы их статус и деятельность соответствовали Парижским принципам, касающимся статуса национальных учреждений (см. пункты 20-27 выше).

#### *7. Деятельность вне системы Организации Объединенных Наций*

33. Особо активно за создание и развитие национальных учреждений по правам человека выступали Секретариат Содружества наций и Международный институт омбудсмена.

34. Содружество наций организовало ряд международных и национальных семинаров и подготовило обширные материалы. К ним относится справочник существующих учреждений в странах Содружества наций и руководство, в котором содержится сопоставительное законодательство и руководящие принципы для государств, желающих создать новое учреждение.

35. Международный институт омбудсмена в последнее время уделяет повышенное внимание вопросу прав человека в работе омбудсменов. Институт, расположенный в провинции Альберта, Канада, собирает информацию о всех институтах омбудсмена во всех странах мира и путем публикаций и организации конференций пытается укрепить связи между отдельными учреждениями.

#### *С. Определение национального учреждения по правам человека*

36. Несмотря на существование всеобъемлющих документов, касающихся *практики и функций*, анализ деятельности, проведенный как внутри системы Организации Объединенных Наций, так и вне ее,

---

7/ Ibid.

показывает, что еще нет согласованного определения термина "национальное учреждение по правам человека". Концептуальная основа начальной деятельности Организации Объединенных Наций в этой области была достаточно гибкой и включала практически любое учреждение на национальном уровне, имеющее прямое или косвенное воздействие на поощрение и защиту прав человека. Соответственно, судебным властям, административным трибуналам, законодательным органам, неправительственным организациям, юридическим конторам и программам социального обеспечения уделялось такое же внимание, как и национальным комиссиям, институту омбудсмена и соответствующим структурам.

37. Однако такая широкая формулировка постепенно сужалась в результате последующей работы Организации Объединенных Наций в этой области, пока не была выделена узкая группа учреждений, не были определены конкретные общие функции, в том числе образовательная и просветительская деятельность, предоставление консультативной помощи правительствам по вопросам в области прав человека и расследование и урегулирование жалоб о нарушениях, совершенных государственными (и иногда частными) субъектами. Хотя такой подход исключал включенные до этого учреждения, такие, как судебные органы, законодательные структуры и структуры социального обеспечения, такой функциональный "подход" к классификации пока не позволил прийти к окончательному определению, что представляет собой национальное учреждение, занимающееся содействием и защитой прав человека.

38. Парижские принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (см. пункты 25-27 выше), представляют собой важный шаг в этом эволюционном процессе. В Принципах предпринята попытка уточнить концепцию "национального учреждения" путем установления стандартного статуса и консультативной роли национальных комиссий по правам человека. Если эти стандарты применить к общей категории национальных учреждений, а не только к учреждениям, обозначенным как "комиссии", то в этом случае национальное учреждение должно быть органом, учреждаемым конституцией или законом для осуществления конкретных функций в области прав человека. Этот процесс затем применяется для того, чтобы исключить не только правительственные органы, имеющие более общие функции (такие, как административные трибуналы), но и также все организации, которые не упоминаются в законах.

39. Несмотря на эти уточнения, совершенно очевидно, что концепция национального учреждения еще недостаточно разработана. В то же самое время была признана практическая целесообразность проведения границ, пусть даже очень гибких. Для целей деятельности Организации Объединенных Наций в этой области под термином "национальное учреждение" понимается орган, который создается правительством в соответствии с конституцией или с законом или декретом, и функции которого конкретно определены как поощрение и защита прав человека.

#### D. Практическая деятельность национальных учреждений

40. На практике учреждения, охватываемые вышеприведенным определением, без исключения имеют "административный" характер, в узком смысле этого слова они не являются ни "судебными", ни норматворческими. Как правило, им передаются повседневные, консультативные полномочия в отношении прав человека на национальном и/или международном уровнях. Эти цели достигаются либо общими средствами, через суждения и рекомендации, или путем рассмотрения и урегулирования жалоб, подаваемых отдельными лицами или группами. В некоторых странах в конституции предусматривается создание национального учреждения по правам человека. Чаще такие учреждения создаются в соответствии с законодательством или декретом. Хотя многие национальные учреждения связаны тем или иным образом с исполнительной властью, реальная степень независимости, которой они пользуются, зависит от ряда факторов, включая состав, финансовую основу и методы своего функционирования.

### *1. Классификационные трудности*

41. Наличие таких общих характеристик не устраняет значительных классификационных трудностей. В настоящее время большинство национальных учреждений классифицируются по принадлежности к одной из двух широких категорий: "комиссии по правам человека" или "институты омбудсмена".

42. Комиссии по правам человека обычно выполняют одну или несколько конкретных функций, непосредственно связанных с поощрением и защитой прав человека, включая консультативную функцию (в отношении права и правительственной политики в области прав человека), просветительскую функцию, ориентированную на общественность, и функцию, которую можно назвать функцией беспристрастного расследования. Различие между многочисленными комиссиями нередко связано с различиями в значении, которое придается конкретным функциям. Основное направление деятельности комиссии может охватывать широкий спектр прав или, соответственно, может ограничиваться защитой конкретной уязвимой группы.

43. С сопоставительной точки зрения институт омбудсмена обычно концентрирует основное внимание на функции беспристрастного расследования. Многие давно существующие институты омбудсмена непосредственно не занимались правами человека, если только они не касались их прямой функции надзирать за соблюдением справедливости и законности в сфере государственной администрации. Другие, в частности созданные в последние годы институты, получили конкретные мандаты на защиту прав человека нередко в связи с правами, закрепленными в национальных конституциях или других законодательных актах.

44. Несмотря на наличие таких критериев, точная классификация конкретного учреждения затрудняется из-за того, что функции, наделяемые при таких назначениях, не всегда отражаются в работе учреждений этой категории. "Омбудсмен", например, может заниматься широкими видами деятельности по поощрению и защите прав человека, которые обычно поручаются комиссии. Орган, классифицируемый как "комиссия по правам человека", может действовать исключительно в области государственной администрации, в сфере, которую традиционно связывали с институтом омбудсмена.

45. Ввиду таких несоответствий ясно, что любая попытка дать номинальную классификацию будет в некотором роде произвольной и что *функциональный* подход к классификации национальных учреждений, возможно, будет более целесообразным. Именно на основе такого функционального подхода и организованы главные разделы настоящего Руководства. Однако, поскольку на практике по-прежнему существуют различия и деление на категории, их нельзя не учитывать. Давая общую картину существующих национальных учреждений, нижеследующие разделы в общих чертах дают характеристики, обычно связываемые с национальными комиссиями, специализированными комиссиями и институтами омбудсмена.

### *2. Комиссии по правам человека*

46. Во многих странах были созданы комиссии для обеспечения эффективного применения законов и положений, касающихся защиты прав человека. Большинство комиссий действует независимо от других государственных органов, хотя на них может быть возложена обязанность регулярно отчетываться перед законодательными органами.

47. Ввиду независимого характера комиссий в их состав, как правило, входят представители различных групп населения, для которых, однако, характерны особые интересы, знания и опыт в области прав человека. В каждой стране могут существовать собственные требования или ограничения при отборе членов, например квоты для числа представителей или кандидатов от различных профессиональных категорий, политических партий или районов.

48. Комиссии по правам человека занимаются главным образом защитой граждан от всех форм дискриминации, а также защитой гражданских и политических прав человека. На них также возлагается обязанность поощрять и защищать экономические, социальные и культурные права. Полномочия и функции конкретной комиссии четко определяются законодательным актом или декретом, на основе которого она создается. Этот законодательный акт или декрет служит также для определения юрисдикции комиссии, в частности, путем определения тех видов поведения дискриминационного или насильственного характера, которые она правомочна расследовать или в отношении которых она может применять другие методы. Одни комиссии занимаются рассмотрением случаев предполагаемых нарушений любого из прав, признанных в конституции. Другие могут иметь возможность рассматривать случаи дискриминации, основанные на самых широких признаках, таких, как раса, цвет кожи, религия, пол, национальное или этническое происхождение, инвалидность, социальное положение, сексуальная ориентация, политические убеждения, возраст и семейное положение.

49. Одной из наиболее важных для всех комиссий по правам человека функцией является получение и расследование жалоб отдельных лиц (а иногда и групп) на предполагаемые злоупотребления в области прав человека, совершаемые в нарушение существующего национального законодательства. Для надлежащего выполнения своих задач комиссия обычно имеет возможность получать доказательства, касающиеся расследуемого вопроса. Это полномочие, даже при редком его использовании, имеет большое значение в том смысле, что ограждает от возможности воспрепятствовать расследованию в результате отсутствия стремления к сотрудничеству со стороны лица или органа, являющегося объектом жалобы. При значительных различиях в процедурах, применяемых различными комиссиями по правам человека в ходе расследования и урегулирования жалоб, многие из них используют процедуры примирения и/или арбитража. В процессе примирения комиссия пытается устранить разногласия между двумя сторонами с целью достижения взаимоприемлемого результата. В случае невозможности урегулирования спора с помощью процедуры примирения комиссия может прибегнуть к процедуре арбитража, в ходе которого после слушания она выносит свое определение.

50. Как правило, комиссия по правам человека не правомочна выносить постановления, являющиеся обязательными с правовой точки зрения для сторон в споре. Однако это не означает, что рекомендуемые ею методы урегулирования или соответствующие меры правовой защиты можно оставить без внимания. В некоторых случаях спорные вопросы неурегулированной жалобы рассматривает специальный суд, который выносит по ним свое определение. В случае отсутствия специального суда комиссия может передавать неурегулированные жалобы в обычные суды для вынесения окончательного и обязательного решения.

51. Еще одна важная функция многих комиссий заключается в систематическом обзоре политики правительства в области прав человека с целью выявления упущений в соблюдении прав человека и предложения средств по их устранению. Комиссии по правам человека могут также следить за соблюдением данным государством собственных и международных норм в области прав человека и, в случае необходимости, предлагать соответствующие изменения. Важным фактором общей действенности и возможной эффективности конкретной комиссии является ее способность возбуждать расследование от

своего имени. Это особенно применимо к ситуациям, в которых оказываются лица или группы, не располагающие финансовыми или общественными ресурсами для направления отдельных жалоб.

52. Полного осуществления прав человека невозможно добиться только с помощью надлежащего законодательства и соответствующих административных мер. О понимании этого свидетельствует тот факт, что на комиссии нередко возлагается важная ответственность за повышение уровня осведомленности общественности о правах человека. Популяризаторская и просветительская деятельность в области прав человека может охватывать информирование общественности о собственных функциях и целях комиссии, организацию дискуссий по различным вопросам в области прав человека, организацию семинаров, оказание консультативных услуг и проведение консультативных совещаний, а также подготовку и распространение публикаций по правам человека.

### *3. Специализированные учреждения*

53. Хотя в каждой стране существуют характерные только для нее уязвимые слои населения, наиболее часто встречающейся проблемой, затрагивающей все группы, является дискриминация. Членами общества, которые чаще всего признаются правительствами в качестве лиц, нуждающихся в специализированных учреждениях по правам человека для защиты их интересов, являются лица, принадлежащие к этническим, языковым и религиозным меньшинствам, коренное население, иностранцы, мигранты, иммигранты, беженцы, дети, женщины, а также бедные и инвалиды.

54. Специализированные учреждения по правам человека обычно создаются для содействия проведению государственной и социальной политики, разработанной для защиты одной или нескольких таких групп. В целом такие учреждения выполняют функции, аналогичные функциям неспециализированных комиссий по правам человека, описанных выше. Обычно они правомочны расследовать случаи и формы дискриминации в отношении отдельных лиц, принадлежащих к конкретной группе, или группы в целом. Имея общие полномочия расследовать жалобы какого-либо члена группы на действия другого лица или государственного органа, эти специализированные учреждения, как и другие национальные учреждения по правам человека, далеко не всегда правомочны выносить обязательные решения или возбуждать судебное преследование.

55. Наряду с предоставлением информационной и консультативной помощи на индивидуальной и коллективной основе на такие учреждения часто возлагается обязанность следить за эффективностью существующего законодательства и конституционных положений в той мере, в какой они касаются конкретной группы. Таким образом, они нередко действуют в качестве консультантов или советников парламента и органов власти.

### *4. Омбудсмен*

56. В настоящее время институт омбудсмена создан во многих странах, причем в некоторых из них для обозначения учреждений этой категории используются другие названия, например такие, как *Avocat du peuple*, *Defensor del Pueblo*, *Médiateur de la République* и т.д. Омбудсмен (а им может быть отдельное лицо или группа лиц), как правило, назначается парламентом, действующим на основании своего конституционального полномочия или на основании специального закона. Однако в некоторых странах Африки и Содружества наций назначение омбудсмена является прерогативой главы государства, которому этот институт может также быть подотчетен.



57. Главная функция этого института заключается в том, чтобы следить за справедливостью и законностью действий органов государственной администрации. Говоря более конкретно, институт омбудсмана создается для защиты прав отдельных лиц, которые считают себя жертвами несправедливых действий со стороны государственной администрации. Соответственно омбудсмен нередко выступает в качестве беспристрастного посредника между пострадавшим гражданином и правительством.

58. Хотя нет двух стран, где существуют абсолютно одинаковые институты омбудсмана, все они при выполнении своих обязанностей следуют одинаковым процедурам. Омбудсмен принимает жалобы от представителей общественности и расследует эти жалобы при условии, что они входят в сферу его компетенции. В процессе расследования омбудсмену, как правило, предоставляется доступ к документам всех соответствующих государственных органов; он также может принудить свидетелей, включая государственных чиновников, предоставить соответствующую информацию. Затем он делает заявление или дает рекомендацию, основанные на этом расследовании. Такое заявление обычно направляется лицу, подавшему жалобу, а также учреждению или органу, против которых направлена эта жалоба. В целом, если эта рекомендация остается без внимания, омбудсмен может направить конкретный доклад в законодательный орган. Такой доклад составляется в дополнение к ежегодному докладу тому же органу и может содержать информацию о выявленных проблемах и предложения о внесении изменений законодательного или административного характера.

59. Хотя любой гражданин, который считает, что его права были нарушены, может направить жалобу омбудсмену, во многих странах существует положение, согласно которому податель жалобы в первую очередь должен исчерпать все альтернативные средства правовой или административной защиты. Могут также устанавливаться определенные сроки для направления жалоб. Кроме того, хотя полномочия омбудсмана обычно распространяются на все сферы государственной администрации, многие омбудсмены неправомочны рассматривать жалобы, касающиеся представителей законодательных или судебных органов.

60. Доступ к омбудсмену также зависит от страны. Во многих странах отдельные граждане могут подавать жалобы непосредственно в канцелярию омбудсмана. В других странах жалобы могут представляться через посредника, например через местного члена парламента. Жалобы, подаваемые омбудсмену, обычно носят конфиденциальный характер, а личность подателя не разглашается без его согласия.

61. Деятельность омбудсмана не всегда ограничивается по жалобам, и он может начинать расследование по собственной инициативе. Аналогично комиссиям по правам человека расследования, начатые по инициативе омбудсмана нередко касаются вопросов, которые, по мнению омбудсмана, могут вызывать глубокую озабоченность общественности или являются вопросами, затрагивающими права групп, а по этой причине едва ли могут являться предметом жалобы отдельного гражданина. Независимый юридический статус должен находиться на достаточно высоком уровне, чтобы учреждение могло выполнять свои функции, не подвергаясь вмешательству или противодействию со стороны любой ветви власти или любого государственного или частного субъекта. Этого можно добиться, подчинив учреждения непосредственно парламенту или главе государства. Ниже рассматриваются другие механизмы, обеспечивающие как юридическую, так и реальную независимость.

62. Во многих отношениях полномочия омбудсмана практически аналогичны полномочиям комиссий по правам человека, наделенных компетенцией получать и расследовать жалобы. Функцией обоих органов является защита прав отдельных граждан, и в принципе ни один из них не обладает полномочиями выносить обязательные для исполнения решения. Вместе с тем существуют некоторые различия между функциями

этих двух органов, которые проливают свет на то, почему некоторые страны учреждают и обеспечивают одновременное функционирование обоих учреждений. Как уже отмечалось выше, главная функция большинства омбудсменов заключается в том, чтобы обеспечить справедливость и законность в сфере государственной администрации. Комиссии в отличие от омбудсмента обычно в большей степени занимаются вопросами нарушений прав человека, особенно проблемой дискриминации. В этом отношении в Комиссии по правам человека нередко предпринимают расследование действий юридических и физических лиц, а также правительства. В целом основное направление деятельности омбудсмента состоит в рассмотрении жалоб отдельных граждан на государственные органы или должностных лиц. Однако эти различия начинают все больше и больше стираться, поскольку омбудсмены вовлекаются в широкий круг деятельности по поощрению и защите прав человека. Все чаще институт омбудсмента берет на себя обязанности поощрять и защищать права человека, в частности путем просветительной деятельности и разработки информационных программ.

## II. ЭЛЕМЕНТЫ ЭФФЕКТИВНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

### A. Введение

63. В Венской декларации и Программе действий, принятых Всемирной конференцией по правам человека в 1993 году, конкретно признается право каждого государства выбирать структуру национального учреждения по правам человека, которая наилучшим образом соответствует его потребностям (см. пункт 30 *in fine* выше). Это положение свидетельствует о прямом понимании того факта, что существенные различия, существующие между государствами, всегда отражаются в структурах, которые они создают для осуществления международных норм в области прав человека.

64. Как уже отмечалось выше (пункт 4 выше), цель настоящего руководства состоит не в том, чтобы сгладить принципиальные различия и пропагандировать прототип или эталон учреждения. Его главная задача заключается в том, чтобы поощрить и упростить создание соответствующих и эффективных учреждений. "Соответствие" можно оценить, учитывая степень, в которой структура конкретного национального учреждения учитывает национальные условия и обстоятельства, включая политические, культурные и экономические реальности. "Эффективность", с другой стороны, можно измерить лишь учитывая степень, в которой национальное учреждение благоприятно воздействует на положение с правами человека отдельных граждан и групп в данном обществе.

65. Соответствие является главной предпосылкой эффективности. Учреждение, не наделенное соответствующей юрисдикцией, полномочиями (или не отвечающее другим требованиям), едва ли будет эффективным. Трудно, да и, видимо, едва ли целесообразно, устанавливать единый свод правил для создания соответствующего учреждения. В настоящей главе, таким образом, не рассматривается вопрос о соответствии, а лишь дается общее направление действий в конкретных условиях. В своих усилиях по созданию и укреплению учреждений соответствующего профиля государства успешно используют опыт других стран, особенно стран, близких к ним по географическим, политическим, экономическим или культурным условиям.

66. Главная задача настоящей главы, таким образом, заключается в том, чтобы выявить те элементы, которые могут рассматриваться в качестве основных для эффективного функционирования национальных учреждений. Основные различия, существующие между государствами и между учреждениями, затрудняют и делают бессмысленными попытки сформулировать жесткие руководящие принципы, обеспечивающие эффективность. Вместе с тем непреложным остается и тот факт, что, по определению, все национальные учреждения преследуют ряд общих целей. Такая общность целей позволяет выявить следующие универсальные "факторы эффективности":

- независимость;
- установленная юрисдикция и необходимые полномочия;
- доступность;
- сотрудничество;
- оперативная эффективность;
- отчетность.

67. Настоящая глава подразделяется на шесть разделов, каждый из которых посвящен рассмотрению одного из изложенных выше элементов. В каждом разделе проводится анализ возможного воздействия

предметного фактора на эффективное функционирование национального учреждения. После такого анализа исследуются механизмы, с помощью которых этот элемент может быть включен как в структуру, так и в механизм функционирования национальных учреждений.

## В. Независимость

68. К эффективному национальному учреждению относится такое учреждение, которое способно действовать независимо от правительства, партии и других субъектов и ситуаций, которые могут сказаться на его работе. Однако независимость представляет собой понятие относительное. Сам факт того, что национальному учреждению предоставляется определенная свобода действий, отличает его от государственных органов. С другой стороны, независимость национального учреждения отнюдь не означает полное отсутствие связи с государством. В определение национального учреждения включается положение, согласно которому оно создается только на основе закона. Закон, на основании которого создается национальное учреждение, определяет конкретные связи этого учреждения с государством и устанавливает пределы, в рамках которых это учреждение должно функционировать. Все учреждения неизбежно ограничены своими связями с государством и необходимостью следовать своим законодательным мандатам. К другим реальностям, исключающим полную независимость, относятся обязательная отчетность и отсутствие полной финансовой самостоятельности. По сути дела это именно та законодательная основа и сопряженные с ней ограничения, которые отличают национальные учреждения от неправительственной организации.

69. Таким образом, в лучшем случае национальное учреждение пользуется определенной степенью установленной независимости, последствия которой необходимо рассматривать в конкретных условиях. Обсуждение этой проблемы основывается на той точке зрения, что именно эти функции национального учреждения имеют важное значение в этом отношении. Хотя создание каждого учреждения обязательно требует установления определенных пределов, ограничение независимости как таковое не должно мешать возможности учреждения эффективно выполнять свои обязанности.

### *1. Независимость через юридическую и оперативную самостоятельность*

70. Закон, на основании которого создается национальное учреждение, имеет важное значение для обеспечения его юридической независимости, особенно его независимости от правительства. В идеальном случае национальное учреждение получает отдельный и конкретный статус юридического лица, который позволяет ему принимать независимые решения.

71. **Оперативная самостоятельность** означает возможность национального учреждения вести свою повседневную деятельность независимо от какого-либо другого лица, организации, ведомства или органа. Эффективное национальное учреждение устанавливает свои правила процедуры, и эти правила не подлежат изменениям извне. Рекомендации, доклады или решения такого учреждения также не подлежат пересмотру другим органом или субъектом, за исключением случаев, оговоренных в законе, на основании которого было создано это учреждение.

72. Юридические полномочия требовать сотрудничества от других субъектов, особенно государственных ведомств, являются еще одной предпосылкой для полной оперативной самостоятельности национального учреждения, которое имеет полномочия расследовать жалобы. В законе, на основании которого было создано национальное учреждение, могут устанавливаться случаи, когда государственные органы обязаны сотрудничать с этим учреждением. В таких законах можно было бы, например, устанавливать, что все

должностные лица и государственные органы обязаны содействовать работе этого учреждения, включая предоставление информации по соответствующим просьбам и оказание помощи в проведении исследований.

## *2. Независимость через финансовую самостоятельность*

73. Связь между финансовой самостоятельностью и функциональной независимостью должна быть прочной. Национальные учреждения, не контролирующие свои средства, зависят от государственного министерства или другого органа, который осуществляет такой контроль.

74. Там, где это возможно, источник и характер финансирования национального учреждения должен указываться в законе, на основании которого оно было создано. Разработка таких положений должна предприниматься с целью обеспечить учреждение достаточными средствами для выполнения своих основных функций. Учреждению можно, например, поручать составление своего годового бюджета, который представлялся бы непосредственно парламенту на утверждение. Роль этого органа в определении финансового положения учреждения можно было бы затем ограничить обзором и оценкой его финансовых отчетов.

75. Независимо от конкретно принятой стратегии обычно рекомендуется принять меры для того, чтобы бюджет национального учреждения не был связан с бюджетом государственного ведомства или министерства. Поэтому бюджет такого учреждения должен быть "огражден" от того, чтобы ни одно официальное решение или действие этого учреждения не сказывалось на выделении бюджета для него. Это имеет особо важное значение в тех случаях, когда учреждение располагает процедурой рассмотрения жалоб или имеет возможность консультировать правительство. В этих условиях финансовая связь между учреждением и конкретным министерством или ведомством может повлечь за собой серьезное столкновение интересов.

76. Финансовая самостоятельность должна подкрепляться достаточным постоянным финансированием. Этот вопрос рассматривается подробно в рубрике "Оперативная эффективность" (см. пункты 121-124 ниже).

## *3. Независимость через процедуры назначения и увольнения персонала*

77. Любое учреждение может быть независимым только тогда, когда независим персонал, который в нем работает. Предоставление юридической, технической и даже финансовой самостоятельности национальному учреждению бывает недостаточным, если не приняты конкретные меры для того, чтобы его работники могли индивидуально и совместно пользоваться и сохранять независимость действий.

78. Условия, применяемые в отношении персонала национальных учреждений по правам человека, должны конкретно излагаться в законах, на основании которых они были созданы. Такие условия должны охватывать следующие вопросы:

- метод назначения;
- критерии назначения;
- срок назначения;
- возможность повторного назначения работников;
- кто правомочен увольнять работников и по каким причинам;
- привилегии и иммунитеты.

79. Метод назначения работников национальных учреждений может иметь важное значение в обеспечении их независимости, и по этой причине следует рассмотреть вопрос о том, чтобы поручить эту задачу такому представительному органу, как парламент. В законе, на основании которого было создано такое учреждение, следует конкретизировать все вопросы, связанные с методом назначения, включая голосование и другие процедуры, которых следует придерживаться. Критерии назначения должны охватывать условия (включая гражданство, профессию, квалификацию и т.д.) назначения в национальные учреждения. Что касается срока назначения, то, по общему мнению, старшие должностные лица национальных учреждений должны получать гарантированные фиксированные назначения на продолжительный срок. В существующих учреждениях обычно разрешается назначение на повторный срок.

80. Правомочие на увольнение персонала тесно связано с независимостью национального учреждения. Чтобы не подрывать независимость в законах, на основании которых было создано национальное учреждение, следует максимально подробно указывать обстоятельства, при которых может быть уволен любой сотрудник. Естественно, эти обстоятельства должны определяться установленными серьезными нарушениями. Неучастие в работе этого учреждения может также рассматриваться в качестве основания для увольнения. Необходимо определить орган или лицо, которые могут увольнять персонал. В связи с характером деятельности национального учреждения по правам человека предпочтительно полномочием увольнения персонала наделить парламент или орган такого же уровня.

81. Предоставление определенных привилегий и иммунитетов персоналу национальных учреждений является еще одним юридическим средством, гарантирующим их независимость. Привилегии и иммунитеты могут играть особую важную роль для учреждений, которым предоставляется право получать и принимать меры в отношении жалоб на нарушение прав человека. Работники национального учреждения должны пользоваться иммунитетом от гражданского и уголовного преследования за действия, совершенные ими в их официальном качестве.

#### *4. Независимость через состав*

82. Состав национального учреждения может еще больше гарантировать его независимость от государственных органов. В нем должен отражаться в определенной степени социальный и политический плюрализм. Подлинный плюрализм предполагает максимальное разнообразие.

83. В Парижских принципах, касающихся статуса национальных учреждений (см. пункты 25-27 выше), подчеркивается значение плюрализма в составе национальных учреждений. Говоря конкретно, в Принципах национальные учреждения призываются к разработке процедур, которые обеспечивают представительство всех основных социальных сил, в частности неправительственные организации, профсоюзы, профессиональные организации и представителей всех философских и религиозных направлений. Представительность и доступность можно также повысить, включив в состав национальных учреждений представителей парламента или правительства в качестве наблюдателей или консультантов.

84. Подлинная представительность требует соблюдения принципов разнообразия и плюрализма. Состав национального учреждения должен максимально отражать социальный разрез общества, в котором оно функционирует. Национальное учреждение, состоящее исключительно из мужчин, например, или одной конкретной этнической группы, едва ли будет отражать разнообразие социальных слоев и поэтому не может рассматриваться как подлинно представительное.

85. Безусловно, трудно добиться представительного состава в условиях, когда национальное учреждение состоит из одного человека, как это имеет место во многих случаях, связанных с институтом омбудсмана. Учреждение, принявшее структуру комиссий или института омбудсмана с многочисленным штатом, тем не менее обычно состоит из нескольких сотрудников, а следовательно, может лучше использовать в полном объеме и эффективнее этот атрибут независимости.

### С. Установление юрисдикции и необходимых полномочий

#### *1. Пределы юрисдикции*

86. Эффективное национальное учреждение имеет четко определенные пределы юрисдикции. Такая юрисдикция обычно устанавливается в законе, на основании которого было создано это учреждение. Юрисдикция может устанавливаться, по меньшей мере, частично, с учетом функций. Конкретное национальное учреждение может быть создано, например, с целью распространения знаний о правах человека, оказания помощи правительствам в решении законодательных вопросов, а также получения и расследования жалоб о нарушениях прав человека. Такое учреждение может осуществлять свою компетенцию именно в этих областях и поэтому они являются частью его юрисдикции.

87. Однако из-за обычно ориентировочного характера не всегда возможно определить точные пределы юрисдикции учреждения, исходя исключительно из его функций. Юрисдикция также предполагает учет точной законодательной основы для конкретных функций. Например, деятельность учреждения может ограничиваться исполнением только тех функций, которые связаны с деятельностью в области прав, пользующихся защитой конституции. Другое учреждение может располагать в качестве своей законодательной основы международные договоры по правам человека, стороной которых является государство. Последний подход, безусловно, дает явные преимущества. Национальное учреждение, устав которого основывается на международных договорах, имеет больше возможностей следить за выполнением внутри страны этих документов, устанавливать пробелы в правозащитном законодательстве и оказывать ценную помощь в подготовке докладов для органов, следящих за осуществлением этих договоров (см. пункты 211-214 ниже).

88. Точно установленные пределы юрисдикции отвечают ряду конкретных целей. Во-первых, процесс разработки такой конкретной юрисдикции может быть чрезвычайно полезным для правительства. Создание тщательно продуманного национального учреждения предполагает подробное рассмотрение первоочередных задач и способов, с помощью которых эти задачи могут решаться наиболее конструктивно. Учреждение с широкими или неточно сформулированными пределами юрисдикции нередко оказывается слабее и менее эффективным, чем учреждение, которое функционирует в четко определенных пределах. Возможность отклониться от его основной цели или в результате нажима взять на себя выполнение менее важных задач всегда оказывается большей у учреждения, которое не имеет четко определенного мандата.

89. Прямое отношение к пределам юрисдикции имеет вопрос о категориях отдельных лиц или организациях, которым национальное учреждение может уделять основное внимание в процессе своей работы. Такие категории обычно связаны с функциями, ради которых и было создано конкретное учреждение. Например, учреждение по типу "омбудсмана", на которое возложена ответственность следить за справедливостью и законностью в сфере государственной администрации, обычно уделяет повышенное внимание государственным ведомствам, государственным органам и гражданским служащим. С другой стороны, учреждение, обладающее широкими функциями, может в дополнение к своей деятельности,

сконцентрированной на органах управления, расширить свой охват, включив в него отдельных граждан, государственные или частные предприятия и организации.

90. Наконец, четко определенная структура сулит явные преимущества тем отдельным гражданам и группам, для помощи и защиты которым было создано национальное учреждение. Воспитание информированных граждан является само по себе важным элементом эффективности. Этот процесс обычно протекает легче у национальных учреждений, которые могут намечать конкретные, осуществимые цели.

## *2. Предотвращение коллизии юрисдикций*

91. В некоторых случаях конкретная юрисдикция национального учреждения может частично совпадать с юрисдикцией другого органа. Необходимо принять меры для того, чтобы такие технические конфликты не препятствовали эффективному функционированию обоих органов. Ясность цели в период создания является самым простым способом предупредить конфликты между аналогичными учреждениями. Правительство, намеревающееся создать национальное учреждение, должно тщательно учитывать права человека, реформу законодательства и структуры административного надзора, которые уже существуют. Цель нового национального учреждения, таким образом, заключается в том, чтобы выполнять задачи, которые не могут выполнять (или не выполняют) другие органы. Новое учреждение, таким образом должно иметь структуру, которая позволяла бы ему дополнять существующие органы, а не конкурировать с ними.

92. Если на национальное учреждение возложена обязанность получать и расследовать жалобы о нарушениях прав человека, его юрисдикция может совпадать с юрисдикцией судебных органов. Такое совпадение тем более возможно, когда принимаются законы о защите прав человека или когда государство имеет обеспечиваемый в судебном порядке билль о правах. Можно предполагать, что в подобных ситуациях отдельные граждане или группы, утверждающие о нарушении, могут прибегать к помощи национальных учреждений по правам человека в качестве альтернативного механизма разрешения споров. Как будет отмечено в главе V ниже, предпочтение чаще отдается гладко функционирующему механизму рассмотрения жалоб перед судебной инстанцией из-за его доступности, гибкости и оперативности, наличия специальных знаний и более низких относительных (или их отсутствия) издержек. Однако, независимо от его достоинств, национальное учреждение может лишь дополнять, но никогда не заменять собой, четко функционирующую судебную власть, и окончательная юрисдикция принадлежит судам. Истец не отказывается от своего права на судебные иски, прибегая к процедуре национального учреждения по правам человека. По этой причине возможно частое совпадение юрисдикций, но не их коллизия.

93. Кроме того, в определенных случаях рассматриваемый вопрос не может в соответствии с национальным законодательством повлечь за собой судебного преследования. В этих условиях наличие процедур рассмотрения жалоб, имеющихся у национальных учреждений, имеет особо важное значение.

94. Все больше государств предпочитают создавать два и более органа, которые можно рассматривать в качестве национальных учреждений по правам человека. Например, комиссия по правам человека может быть учреждена наряду с институтом омбудсмана. Иногда в одном государстве создается целый ряд комиссий для решения различных задач в области прав человека или для решения проблем, с которыми сталкиваются конкретные уязвимые группы. Хотя увеличение *числа* национальных учреждений можно в целом рассматривать как положительное явление, важно не допускать возможность конфликтов между аналогичными органами и дублирования их деятельности на национальном уровне. Подобные конфликты и дублирование деятельности можно предупреждать путем наделения каждого учреждения четкими несовпадающими обязанностями. Межведомственное разделение функций является еще одним средством



усиления взаимодополняемости, к которым также относится установление и поддержание прочных связей между аналогичными учреждениями. Такое сотрудничество можно поощрять путем включения в законы, на основании которых было создано такое учреждение, положения, уполномочивающего эти учреждения устанавливать и поддерживать тесные контакты с аналогичными органами для проведения общей политики и предупреждения конфликтов в случаях частично совпадающей юрисдикции.

### *3. Необходимые полномочия*

95. Под полномочием в данном контексте понимается способность национального учреждения осуществлять определенные действия или требовать его выполнения от отдельного лица или другого субъекта. Полномочие может обеспечиваться в принудительном порядке. Полномочия национального учреждения, таким образом, должны устанавливаться законом. Необходимо также предусмотреть введение правовых или административных санкций в случаях, когда свободному осуществлению полномочий национального учреждения чинятся препятствия.

96. Нет смысла перечислять основные или даже минимальные полномочия, которыми следует наделять национальные учреждения. Полномочия могут относиться лишь к цели. Излишне широкие полномочия национального учреждения могут иметь не менее вредный эффект, чем недостаточные полномочия. Национальное учреждение должно наделяться адекватными полномочиями, чтобы оно могло эффективно выполнять свои функции. Прежде всего необходимо провести оценку адекватности полномочий национального учреждения в увязке с функциями, ради которых оно было создано.

97. Дополнительную информацию об адекватности полномочий можно найти в главах III-V, посвященных отдельным функциям.

## **D. Доступность**

98. Эффективным национальным учреждением является учреждение, которое доступно для отдельных граждан и групп, для защиты интересов которых оно было создано. Доступность нельзя обеспечить исключительно путем структурных мер, а только путем воздействия на все аспекты организации и процедуры учреждения. Учреждения, которые имеют авторитет ответственного и эффективного органа и которые пользуются доверием общественности, автоматически повышают свою собственную доступность. Учреждение, которое уделяет внимание укреплению связей с отдельными гражданами и соответствующими организациями и ведомствами, также укрепляют свой авторитет.

99. При попытке повысить доступность следует учитывать также следующие практические вопросы.

### *1. Уровень информированности об учреждении*

100. Национальное учреждение не может быть доступным для граждан, которые не знают или плохо осведомлены о его существовании и функциях. Аналогично любым другим государственным и частным организациям, предоставляющим какую-либо услугу, такое учреждение должно прилагать особые усилия для того, чтобы пропагандировать свою деятельность среди тех, кто, вероятнее всего, воспользуется теми услугами, которые оно предлагает. Сотрудники учреждения должны понимать, что отдельным гражданам или группам, которые оказываются наиболее уязвимыми с точки зрения нарушения прав человека, труднее всего установить с ним связь через обычные каналы. Эти же самые лица могут также неохотно сообщать о своих проблемах "официальному" органу. Вот почему национальное учреждение должно стремиться

творчески подходить к развитию средств, обеспечивающих популяризацию его деятельности именно среди особо уязвимых групп, и добиваться их доверия.

101. Дополнительную информацию о стратегии популяризации деятельности национальных учреждений см. в главе III, ниже, в которой речь идет о поощрении прав человека и просветительской деятельности в этой области.

## *2. Физическая доступность*

102. Кроме широкого распространения информации о самом учреждении, необходимо предпринимать усилия для того, чтобы национальное учреждение было **физически доступно** для граждан. Многие учреждения имеют только одно отделение в крупном населенном пункте. Хотя такая практика неизбежно является результатом финансовых затруднений, она может препятствовать доступу для лиц, проживающих в отдаленных районах, или для тех граждан, которые по тем или иным причинам не могут совершать далекие поездки. Ряд национальных учреждений стремится повысить уровень физической доступности с помощью децентрализации. Для того чтобы учреждение могло оказывать услуги в полном объеме или выступать в качестве канала связи или "пунктом для консультаций" между населением района и штаб-квартирой этого учреждения, можно создать ряд региональных или местных отделений.

103. Несмотря на явные преимущества, децентрализация может быть дорогостоящим решением проблемы физической недоступности. Вместо этого национальное учреждение может принимать на работу сотрудников, которые бы откомандировывались для работы в различные регионы. Кроме таких задач, как распространение информации и опрос свидетелей, сотрудники на местах могут также выполнять полезную контрольную функцию, если она входит составной частью в мандат учреждения.

104. Сотрудники национального учреждения должны понимать значение своих методов работы, обеспечивающих физическую доступность. Процедура рассмотрения жалоб, которая предусматривает личное присутствие истцов и свидетелей, например, может оказаться недоступной для большей части населения. Разработав правила процедуры, которые устраняют необходимость личного присутствия, национальное учреждение может непосредственно повысить уровень своей физической доступности.

## *3. Доступность через представительный состав*

105. Состав национального учреждения должен быть таким, чтобы обеспечить максимальную доступность, а также независимость этого учреждения. Чтобы добиться этой цели, состав учреждения должен подбираться таким образом, чтобы представлять все слои гражданского общества, включая и те группы, для обслуживания которых было создано это учреждение. Дополнительные замечания о составе содержатся выше (пункты 82-85).

## Е. Сотрудничество

106. Согласно Парижским принципам, касающимся статуса национальных учреждений (см. пункты 25-27 выше), национальные учреждения должны "сотрудничать с Организацией Объединенных Наций и любыми другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций, с региональными организациями и национальными учреждениями других стран, компетентными в областях, связанных с поощрением и защитой прав человека". Этот принцип был включен в связи с пониманием того факта, что эффективные национальные учреждения функционируют не изолированно, а устанавливают и укрепляют сотрудничество

с широким рядом других организаций и групп. О двух таких группах уже говорилось в настоящей главе в связи с вопросом об аналогичных учреждениях по правам человека и судебных органах. Нередко учреждения двух этих категорий действуют для поощрения соблюдения тех же самых правил, что и национальные учреждения. Сотрудничество и совместная работа укрепляют собственные инициативы учреждения, тем самым повышая общий уровень его эффективности.

107. Как признается в Парижских принципах, национальное учреждение может также устанавливать эффективное сотрудничество с организациями, упоминаемыми в приводящихся ниже пунктах.

*1. Сотрудничество с неправительственными организациями*

108. Национальное учреждение должно устанавливать и поддерживать тесные контакты с неправительственными организациями (НПО) и общественными группами, которые прямо или косвенно участвуют в поощрении и защите прав человека. Для этого есть несколько важных причин. Во-первых, поддержка этих органов может быть чрезвычайно полезной для пропаганды деятельности учреждения благодаря информированию широкой общественности об его существовании (см. пункты 160-163 ниже). Неправительственные организации нередко являются инициаторами усилий по созданию и укреплению национальных учреждений по правам человека. НПО все чаще участвуют в реальном процессе создания национальных учреждений. Нередки случаи, когда представители НПО официально направляются в какое-либо учреждение в качестве консультантов или даже руководителей. Такие связи должны использоваться в полном объеме, для того чтобы высветить деятельность учреждения и обеспечить поддержку общества в работе.

109. Во-вторых, практическая причина, почему национальные учреждения должны сотрудничать с НПО, заключается в том, что лица, наиболее уязвимые с точки зрения нарушений прав человека, зачастую не стремятся устанавливать контакты с каким-либо официальным органом для подачи жалоб или в поисках правовой защиты. В подобных случаях неправительственные организации могут выступать посредником между жертвами нарушений и национальными учреждениями. НПО могут также оказывать поддержку и предоставлять информацию, необходимую для поощрения личного контакта.

110. В-третьих, неправительственные организации обладают определенными знаниями и характеристиками, которые делают их идеальными партнерами в усилиях по созданию национального климата, способствующего уважению прав человека и основных свобод. В силу их более высокой оперативной гибкости НПО зачастую способны предоставить национальному учреждению подробную информацию о положении с правами человека в стране и о структурных или законодательных пробелах, а также обратить его внимание на социальные или другие изменения. Такая информация может использоваться для информирования такого учреждения и для руководства его работой в попытках максимально повысить уровень его значения и эффективности. Информация может предоставляться в каждом отдельном случае или этот процесс может быть официально закреплен путем регулярных (официальных или неофициальных) консультаций.

111. Наконец, неправительственные и общественные организации могут привлекаться для сотрудничества в качестве полезных партнеров по отдельным проектам и программам. Образование, профессиональная подготовка и распространение информации являются особо перспективными областями сотрудничества и совместных действий. Любая организация, имеющая специальные знания, может даже привлекаться национальным учреждением для проведения конкретного расследования или обследования. Многие

национальные учреждения обычно проводят консультации с соответствующими НПО при проведении исследований или обследований.

## *2. Сотрудничество между национальными учреждениями*

112. Быстрый рост числа национальных учреждений в последние годы позволил значительно увеличить возможности межучрежденческого сотрудничества.

113. Многие партнерские связи преследуют цель облегчить оказание помощи со стороны относительно мощного сложившегося учреждения вновь созданному или небольшому учреждению. Реальные методы меняются в зависимости от конкретных целей сотрудничества. Государство в процессе создания нового учреждения, например, может обратиться с просьбой к созданному учреждению оказать практическую поддержку и обеспечить руководство в подготовке законодательства, найме и профессиональной подготовке кадров и разработке эффективных методов работы. Решение о создании механизма рассмотрения жалоб в рамках существующего учреждения может приниматься после консультаций с другими национальными учреждениями, которые имеют такие возможности и тем самым способны дать рекомендации и оказать помощь.

114. Многие национальные учреждения ставят перед собой аналогичные цели, и сотрудничество нередко взаимно укрепляет их потенциал. Национальные учреждения могут принять решение о сотрудничестве на практическом уровне путем проведения совместных видов деятельности и исследовательских или научных проектов по вопросам, представляющим взаимный интерес. Обмен информацией является еще одним механизмом практического сотрудничества, которое может проводиться в различных формах. Учреждения могут принимать решения о проведении регулярных совещаний для сопоставительного анализа опыта и методов работы, обмена докладами и публикациями и даже для решения вопросов, представляющих взаимный интерес. Два и более учреждения могут принимать решения о разработке программы регулярного обмена кадрами с целью институционально оформить сотрудничество и расширить поток информации.

115. На втором Международном совещании по вопросу о национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека, состоявшемся в декабре 1993 года в Тунисе 8/, представители национальных учреждений создали координационный комитет, состоящий из представителей национальных учреждений стран Африки, Азии, Австралии, Европы, Латинской Америки и Северной Америки. Координационному комитету было поручено обеспечить последующее выполнение рекомендаций, принятых на совещании в Тунисе, а также поддерживать регулярные контакты с Центром по правам человека для координации инициатив и разработки совместной программы действий. Перед ним также была поставлена задача созвать третье международное совещание представителей международных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, проведение которого запланировано на Филиппинах в 1995 году. В своей резолюции 1994/54 (пункт 7) Комиссия по правам человека приветствовала решение о создании координационного комитета.

---

8/ См. E/CN.4/1994/45 и Add.1.

### *3. Сотрудничество с межправительственными организациями*

116. Национальные учреждения могут повысить уровень своей эффективности, используя ресурсы и знания, имеющиеся у межправительственных организаций.

117. Однако кроме предоставления ресурсов и специальных знаний межправительственные организации могут быть полезными в содействии контактов между национальными учреждениями. Как уже отмечалось выше, Организация Объединенных Наций регулярно созывает совещания представителей национальных учреждений, преследуя конкретную цель содействия обмену информацией и опытом. Национальные учреждения нередко участвуют (в официальном или неофициальном качестве) в работе многих международных совещаний, проводимых ежегодно органами по правам человека. Возможность, предоставляемая такими совещаниями, может использоваться и использовалась национальными учреждениями для проведения своих собственных совещаний.

118. Дополнительные практические предложения, касающиеся укрепления контактов с межправительственными организациями, содержатся во всех разделах настоящего руководства (см., в частности, приложение II).

### *Г. Оперативная эффективность*

119. Национальное учреждение, как любая другая организация, должно принимать меры для того, чтобы методы его работы были максимально эффективными. Оперативная эффективность затрагивает все аспекты процедур учреждения, начиная от найма и отбора кадров, разработки методов работы и правил процедуры, кончая проведением регулярного обзора эффективности своей деятельности. В крупных организациях может всегда присутствовать элемент неэффективности, который существенно не может повлиять на достижение целей. Однако в целом национальные учреждения по правам человека не являются крупной организацией и нередко страдают от неукomплектованности кадрами, дефицита ресурсов и чрезмерной рабочей нагрузкой. В подобной ситуации оперативная неэффективность может серьезно сказаться на возможностях учреждения адекватно выполнять свои обязанности.

120. Оперативная эффективность затрагивает широкий и сложный вопрос, который невозможно в полном объеме осветить в рамках настоящего руководства. Поэтому нижеследующие замечания не претендуют на всеобъемлющий охват, и цель состоит в том, чтобы высветить определенные аспекты оперативной эффективности, имеющие особое значение для категории обсуждаемого учреждения. Здесь следует отметить, что опыт других организаций может быть чрезвычайно полезным для национальных учреждений, заинтересованных в разработке и осуществлении эффективной административной и управленческой политики.

#### *1. Необходимые ресурсы*

121. Очевидно, что, независимо от конкретных обязанностей, национальное учреждение имеет определенные основные потребности (кадры и помещения), которые должны быть удовлетворены перед тем, как оно сможет начать свою работу. Достаточные человеческие ресурсы и необходимое постоянное финансирование являются таким образом главными предпосылками для оперативной эффективности. Когда это возможно, финансирование должно гарантироваться законом (см. пункты 73-76 выше).

122. Снижая эффективность, недостаточное финансирование или неоперативный персонал могут также подорвать авторитет национального учреждения. Мотивы правительства, которое создает, а затем не может надлежащим образом укомплектовать штатами национальное учреждение и финансировать его деятельность, можно поставить под сомнение. Это в свою очередь может серьезно подорвать доверие общественности к такому учреждению, как к независимому и эффективному органу.

123. Проблема надлежащего укомплектования сотрудниками и финансирования, однако, не зависит исключительно от политической воли. Возложение всеобъемлющих функций на национальное учреждение предполагает наличие достаточных финансовых и человеческих ресурсов. Не случайно, что большинство крупных, влиятельных учреждений по правам человека были созданы в развитых странах Европы, Северной Америки и Австралии. Правительства, испытывающие серьезные экономические трудности, могут быть вынуждены создавать небольшие учреждения, имеющие ограниченные мандаты, поскольку они не могут позволить себе создание крупных, более влиятельных учреждений.

124. Маловероятно, что какое-либо национальное учреждение будет функционировать, имея излишек кадров или завышенный бюджет. По этой причине все учреждения должны стремиться к разработке методов управления дефицитными ресурсами. Эффективное управление ресурсами требует установления приоритетов и строгое соблюдение утвержденного бюджетного плана. Национальное учреждение может также устанавливать полезные контакты с целью получения внешней финансовой и технической поддержки. В приложении II к настоящему Руководству содержится перечень организаций, которые могут оказывать национальным учреждениям помощь в наращивании потенциала, а также проведении конкретных проектов или программ.

## *2. Методы работы*

125. Национальному учреждению почти всегда необходимо разрабатывать свои собственные методы работы и правила процедуры. Такие правила могут касаться любого количества вопросов, включая критерии создания рабочих групп, процедуры, которыми необходимо руководствоваться при расследовании жалоб, установление сроков и периодичности собраний сотрудников. Цель разработки и соблюдения определенных методов и процедур всегда должна состоять в том, чтобы максимально повысить оперативную эффективность. Правила, разработанные для удобства сотрудников или не отражающие традиции, едва ли будут соблюдаться и могут снижать эффективное функционирование учреждения, порождая излишнюю бюрократию.

## *3. Кадровые вопросы*

126. Эффективность, представительный характер и беспристрастность отдельных сотрудников могут иметь важное значение для функционирования учреждения, а также для его авторитета. Национальное учреждение должно иметь полномочия на наем своего собственного вспомогательного персонала. В вопросах, связанных с наймом, отбором и подготовкой кадров, возможно, целесообразно рассмотреть следующие элементы:

- основные функции,
- круг обязанностей,
- личные способности,
- данные кандидатов,
- наем и отбор,

- профессиональная подготовка,
- оценка деятельности.

127. Основные функции национального учреждения закладывают основу для разработки подробного описания рабочих обязанностей, вытекающих из выполнения установленных задач. Такие описания следует затем дополнять необходимой личной квалификацией. В результате этого должна формироваться основа для характеристики кандидата. Например, национальное учреждение, на которое возложена функция консультировать правительство по вопросам, связанным с правами человека, может искать для приема на работу человека, способного анализировать существующее законодательство и проект законов с точки зрения внутренних и международных норм. Эта функция становится основой для описания рабочих обязанностей. Необходимые личные способности, которые могут требоваться исходя из этого описания, включают: юридическое образование, редакционные способности, опыт участия в разработке парламентских процедур, аналитические способности и т.д. Личное дело кандидата позволяет увязать эти качества с выполняемыми функциями.

128. Очень важно, чтобы процесс приема на работу и отбора кадров основывался на способностях кандидатов и регулировался с помощью установленных процедур и чтобы он проводился открыто, чтобы объявление о замещении вакансий проходило широко и открыто и чтобы национальные учреждения подавали пример недискриминационного приема сотрудников на работу. Следует постоянно помнить о значении плюрализма и разнообразия. Эти вопросы имеют особо важное значение при приеме на работу, отборе и назначении старших сотрудников. Авторитет национального учреждения прямо пропорционален уважению, которым пользуются у общественности его руководители.

129. Национальное учреждение призвано выполнять задачи, которые требуют определенных специфических знаний. Профессиональная подготовка как новых, так и опытных работников таким образом является составной частью кадровой политики эффективного учреждения. Профессиональная подготовка прямо связана с профилем национального учреждения. В силу общей функции, заключающейся в содействии правам человека, все национальные учреждения обычно требуют от своих сотрудников знакомиться с соответствующими международными и внутренними документами в области прав человека. Поддержание приемлемого уровня знаний в этой области может повлечь за собой проведение постоянных образовательных программ внутри учреждения. Учреждение, связанное с подготовкой кадров и просветительской деятельностью, может самостоятельно стремиться к повышению профессиональной подготовки своих сотрудников в области разработки программ, отбора экспертов и проведения семинаров. Оперативное расследование нарушений прав человека требует работников, специально подготовленных для проведения расследований, включая собеседование со свидетелями и осуществление последующих процедур. Национальное учреждение, способное консультировать и помогать правительству, возможно, пожелает обучить своих сотрудников методам ведения переговоров и составления докладов.

130. Эффективное национальное учреждение разрабатывает и осуществляет процедуры регулярной оценки работы своих сотрудников. Для каждого сотрудника может составляться индивидуальный план повышения знаний и профессионализма, а оценки могут проводиться на основе достигнутого прогресса. Тщательный контроль за работой отдельного сотрудника также является эффективным средством, с помощью которого можно оценивать эффективность внутренних методов работы и процедур. Если сотрудники плохо справляются со своими обязанностями, это может свидетельствовать о наличии в этом учреждении других проблем, которые требуют внимания и решения.

#### *4. Обзор и оценка*

131. Большинство национальных учреждений обязаны регулярно представлять подробные доклады о своей деятельности. Такое представление докладов касается вопроса отчетности, и поэтому рассматривается ниже в разделе G Обзора и оценки, в котором иным образом трактуется самоанализ, предпринимаемый учреждением с целью повысить уровень своей эффективности.

132. Конструктивный обзор и оценка предполагают существование конкретных целей. Хотя цели нередко задаются и оцениваются извне, этот факт не должен препятствовать национальному учреждению в деле определения своих собственных стандартов, которые затем становятся критериями, на основе которых определяются результаты. Стандарты целесообразнее всего увязывать с эффективностью работы отдельных сотрудников, а также с общими целями и задачами всего учреждения в целом.

133. Что касается конкретного вида деятельности или элемента программы, то национальное учреждение может проводить обзор, исходя из целей, которые оно поставило перед собой в отношении этой деятельности, а также на ожиданиях отдельных граждан или групп, которые, как предполагается, должны пользоваться результатами этой деятельности. Например, могут организовываться учебные курсы, созданные с целью повысить технические возможности адресных групп в деле соблюдения прав человека, при исполнении ими своих служебных обязанностей. Такой курс обучения разрабатывается, чтобы достичь этой цели с учетом (упомянутых выше) ожиданий участников. При проведении обзора непосредственно после завершения такого курса учреждение пытается выяснить, насколько этот курс отвечает взаимным ожиданиям. Последующие обзоры проводятся с целью определить, была ли достигнута конкретная цель курса, заключающаяся в том "чтобы увеличить технический потенциал, обеспечивающий уважение прав человека". Результаты обеих оценок используются учреждением для совершенствования будущей учебной деятельности.

134. Оценка всей программы или конкретных функций может проводиться аналогичным образом. Национальное учреждение, стремящееся провести оценку и обзор своей информационной программы, должно проводить их с учетом целей, которые должны быть достигнуты с помощью этой деятельности. Одной из таких целей может быть задача усиления пропаганды, касающейся деятельности самого учреждения. Степень, в какой была достигнута эта цель, может определяться на основе нескольких различных факторов, включая количество единиц распространенной информации и количество проведенных исследований и полученных просьб.

135. Как показывают эти примеры, реальный процесс обзора требует точной, адекватной информации, получаемой как из внешних, так и внутренних источников. Внешняя информация поступает от добровольных помощников национального учреждения. Внутренняя информация основывается на оценке реальных процессов в сопоставлении с ожиданиями учреждений.

#### **G. Отчетность**

136. Создание национального учреждения не является самоцелью, и в зависимости от своих результатов оно может быть как влиятельным, так и беспомощным. Эффективность учреждения требует разработки целой системы отчетности, основанной на конкретных, установленных целях.

137. В соответствии со своей законодательной основой национальное учреждение обязательно подотчетно в юридическом и финансовом плане правительству и/или парламенту. Этот аспект отчетности обычно



решается путем обязательного предоставления докладов. Национальные учреждения обычно обязаны представлять на рассмотрение парламента или аналогичного органа подробные доклады о своей деятельности. Поскольку представление докладов является важным звеном в системе отчетности, соответствующие требования следует конкретно установить в законе, на основании которого было создано учреждение, и включить в него максимальное количество деталей по следующим вопросам:

- периодичность докладов;
- возможность представления специальных докладов;
- вопросы, включаемые в доклад;
- процедуры рассмотрения докладов.

138. Национальное учреждение также должно быть непосредственно подотчетно своим клиентам, т.е. гражданам и группам, для помощи которым и защиты которых оно было создано. Подотчетности общественности можно добиться с помощью нескольких способов. Например, национальное учреждение можно обязать проводить открытые оценки своей деятельности и сообщать об их результатах. Все официальные доклады учреждения должны подвергаться открытому анализу с комментариями. Поощряя публичные обсуждения, национальное учреждение может содействовать совершенствованию своей собственной работы, а также повысить уровень осведомленности общественности о деятельности этого учреждения и критериях эффективности, которые оно установило. Транспарентность через публикации и распространение докладов неизбежно должно повысить авторитет учреждения.

### III. ЗАДАЧА ПОВЫШЕНИЯ УРОВНЯ ИНФОРМИРОВАННОСТИ И ОБРАЗОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

#### А. Введение

139. Полной реализации прав человека невозможно добиться только путем принятия правозащитных законов и создания механизмов обеспечения выполнения таких законов. Национальные учреждения по правам человека наряду с межправительственными и неправительственными организациями могут играть важную роль в поощрении прав человека на национальном уровне.

140. Слово "поощрение" является общим термином и охватывает широкий ряд видов деятельности. Национальное учреждение занимается поощрением прав человека, если его цели и функции включают следующие элементы:

- информировать и просвещать общественность о правах человека;
- поощрять развитие ценностей и установок, которые способствуют уважению прав человека;
- поощрять действия, направленные на защиту прав человека от нарушений.

141. *Информировать* и *просвещать* означает повышать уровень осведомленности и распространения знаний о правах человека. Защита прав человека зависит от того, насколько хорошо люди осведомлены о своих правах и о механизмах, которые имеются для обеспечения соблюдения этих прав. Аналогичным образом все члены общества должны хорошо понимать свою личную ответственность в соответствии с международным и внутренним правом. Их внимание следует обращать на собственные возможности как нарушать, так и защищать права человека и информировать их об обязанностях, которые они имеют перед другими.

142. Хотя информация играет исключительно важную роль, ее недостаточно для того, чтобы обеспечить воспитание *ценностей* и *установок*, необходимых для полного соблюдения прав человека. Поощрение прав человека означает усилия, направленные на развитие цивилизованного уважения и соблюдения прав человека на национальном уровне, создание культуры, в рамках которой знания о правах и обязанностях подкрепляются решимостью воплотить эти знания в практическую действительность.

143. Уважение прав человека требует постоянной бдительности с учетом внутренних и внешних факторов. Внутренняя бдительность утверждается путем воспитания у отдельных граждан чувства понимания своего потенциала реагировать на нарушения прав человека. Внешняя бдительность преследует цель поощрять группы или отдельных лиц к действиям в *защиту* прав человека. Такие правозащитные действия предполагают существование адекватных правозащитных механизмов и программ, цель которых распространять знания об этих механизмах и содействовать их использованию.

144. Многие пропагандистские действия в области прав человека предпринимаются и осуществляются на международном уровне межправительственными и неправительственными организациями. Однако отечественные субъекты правозащитной деятельности, включая национальные учреждения, все яснее понимают тот факт, что ответственность за осуществление правозащитных норм обеспечивается прежде всего на национальном уровне. В настоящее время общепризнано, что поощрение прав человека является одним из конкретных механизмов или стратегий осуществления прав человека, которые должны включаться в качестве составной части в систему обязательств государства, касающуюся соблюдения его международных обязательств.

145. На национальные учреждения почти без исключения возлагается важная обязанность повышать уровень осведомленности о правах человека. В некоторых случаях закон или декрет, на основании которого создается такое учреждение, содержит конкретные положения о деятельности, которая проводится для достижений этой цели. В других случаях устанавливается лишь цель, и учреждение само разрабатывает план действий, обеспечивающий ее достижение.

146. В настоящей главе излагаются виды деятельности, которые могут проводиться национальными учреждениями с целью поощрения прав человека путем распространения информации и просвещения, воспитания ценностей и установок и содействия действиям в защиту прав человека.

## В. Пропагандистские стратегии

### *1. Сбор, подготовка и распространение информационных материалов*

147. Национальное учреждение должно иметь в своем распоряжении целый ряд информационных материалов по правам человека. Оно также должно располагать потенциалом для эффективного и оперативного распространения этой информации.

148. Характер учреждения должен отражаться в виде и характере информации, которые оно распространяет. Информационные материалы, подготовленные институтом омбудсмана, например, вероятно, имеют более узкий охват, чем материалы, собранные органом по типу комиссий, имеющим более широкие функции в области прав человека. Можно предполагать, что Центр документации и профессиональной подготовки должен распространять разнообразные научно-исследовательские и учебные материалы по проблемам прав человека.

149. Кроме получения материалов, имеющих важное значение для конкретных функций, все национальные учреждения должны стремиться к сбору и распространению следующих основополагающих информационных материалов:

- информацию о самом учреждении, включая годовые доклады;
- международно-правовые документы по правам человека и соответствующим стандартам (включая информацию о ратификации и оговорках, сделанных данным государством);
- доклады государства органам, следящим за выполнением договоров, и комментарии, сделанные этими органами к таким докладам;
- внутреннее законодательство, касающееся прав человека, и соответствующие административные и судебные решения, которые толкуют такое законодательство и обеспечивают его применение;
- информацию о внутренних механизмах защиты прав человека (включая другие национальные учреждения, парламентские комиссии, комитеты на уровне министров, неправительственные организации);
- информацию о структуре и функционировании механизмов, обеспечивающих осуществление прав человека, которые имеются на международном уровне.

Такая информация, а также дополнительные материалы, имеющие важное значение для конкретных видов деятельности, можно получать от межправительственных организаций, таких, как Организация Объединенных Наций, государственные ведомства и неправительственные организации. Национальным учреждениям может быть предложено включить себя в почтовый перечень многих организаций, действующих в области прав человека. Им также может быть предложено быть депозитарием документов по правам человека, подготовленных Организацией Объединенных Наций и региональными органами по правам человека. Выборочный перечень основных организаций (как межправительственных, так и неправительственных), публикующих информационные материалы и документацию о правах человека, приводится в приложении II к настоящему руководству.

150. Информационный фонд национального учреждения, естественно, должен включать плоды его собственной деятельности. Многие учреждения при выполнении своих функций имеют доступ к важным статистическим материалам о положении с правами человека в стране. Подавляющее большинство существующих учреждений уполномочены заниматься исследованиями по проблемам прав человека или положением с правами человека. В одних случаях такие исследования являются первым шагом к расследованиям, проводимым учреждением. В других случаях результаты исследований передаются соответствующим ведомствам или организациям для принятия мер. Некоторые исследовательские проекты могут предприниматься с одной единственной целью привлечь внимание общественности на конкретную проблему в области прав человека. Во всех этих случаях результаты предпринятых исследований должны составлять часть фонда информационных материалов данного учреждения, способствуя тем самым повышению осведомленности общества о важных вопросах в области прав человека.

151. Национальному учреждению не следует ограничиваться при подготовке таких материалов лишь исследовательскими докладами. Многие учреждения готовят собственные информационные материалы по общим или конкретным проблемам прав человека. Собственные материалы можно точно адресовать тем слоям общества, которые в наибольшей степени нуждаются в информации и просвещении. Путем подготовки собственных материалов национальное учреждение может учитывать местные законы и реальности таким образом, чтобы эти материалы становились более доступными в сравнении с материалами, подготовленными в других учреждениях.

152. Сбор и подготовка информации не имеют большой ценности без стратегии, обеспечивающей эффективное распространение материалов. Стратегия распространения информации должна начинаться с выявления необходимой адресной аудитории. Как только такая адресная аудитория определена, имеющуюся информацию необходимо проанализировать и, если необходимо, изменить ее форму или стиль, чтобы они соответствовали потребностям аудитории, для которой она предназначена. Если, например, информация предназначена для широкого общественного распространения, то не исключено, что национальному учреждению потребуется синтезировать данные, которыми оно располагает по конкретному вопросу, чтобы они были понятными и легко читались. Если в стране данного учреждения говорят на нескольких языках, то материал следует распространять на этих языках. Обеспечение доступности документации для ученых и исследователей можно обеспечить только созданием соответствующей системы классификации и создавая условия для чтения, написания и копирования.

153. Следующий шаг при эффективной стратегии распространения материалов заключается в выявлении соответствующих средств распространения. Опять-таки это в значительной степени зависит от аудитории, для которой предназначены материалы. О возможностях национального учреждения представлять документацию по правам человека следует доносить до сведения тех лиц, которые в наибольшей степени могут эффективно пользоваться такой услугой. Информационные материалы общего характера,

предназначенные для широкого распространения, могут эффективно распространяться через школы, библиотеки, государственные учреждения и общественные организации. Результаты исследовательских проектов можно было бы распространять через другие организации или группы, заинтересованные в предмете исследования, а также через университеты и соответствующие министерства. Полезными источниками информации могут быть как общие, так и специальные средства информации.

## *2. Организация пропагандистских кампаний и поощрения общественных инициатив*

154. Организуя пропагандистские кампании и поощряя инициативы населения, национальные учреждения могут играть важную роль в повышении уровня осведомленности о правах человека у широких слоев населения. Пропагандистские кампании могут включать в себя любые виды деятельности, например такие, как конкурсы рисунков на тему прав человека для школьников, организация лекций в университетах и других высших учебных заведениях и специальные мероприятия, приуроченные к каким-либо годовщинам, например Дню прав человека (10 декабря). Некоторые национальные учреждения учреждают премии в области прав человека, которые присуждаются отдельным гражданам или группам общества, сделавшим большой вклад в реализацию прав человека и основных свобод.

155. Национальное учреждение необязательно должно проводить пропагандистскую деятельность самостоятельно. Национальное учреждение может эффективно сотрудничать с уже существующими в обществе структурами, содействуя или принимая участие в инициативах других, направленных на повышение уровня осведомленности и знаний о правах человека. Такое учреждение должно ознакомиться с имеющимися у общества ресурсами и изучить пути, с помощью которых эти ресурсы можно эффективно использовать.

## *3. Работа со средствами массовой информации*

156. Во многих странах средства массовой информации превратились в мощную силу в процессе, в ходе которого формируются идеи и выражается мнение. В связи с такими возможностями средства массовой информации, как и многие другие влиятельные элементы общества, помогут быть или инструментом расширения полномочий, или инструментом подавления.

157. Роль средств массовой информации в поощрении прав человека в значительной степени зависит от социально-политической структуры, в рамках которой они действуют. Международное право в области прав человека четко устанавливает право всех людей на свободу убеждений и на свободное выражение их, а также свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений (статья 19 Всеобщей декларации прав человека, статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах). Чтобы стать полезным партнером в проведении стратегий по поощрению прав человека, национальные средства массовой информации должны пользоваться правом свободного выражения мнений. В идеальном случае они не должны подвергаться государственному контролю (за исключением четко установленных пределов), а осуществлению права свободного выражения мнений не должны препятствовать недемократические частные интересы.

158. В связи с их важной ролью в формулировании и выражении общественного мнения средства массовой информации могут быть чрезвычайно полезным партнером национального учреждения, которому поручено повышение уровня осведомленности о правах человека. Национальное учреждение должно разработать стратегию с целью выявления областей своей пропагандистской программы, в которой важное место могло

бы уделяться средствам массовой информации. Ниже приводятся некоторые направления, по которым средства массовой информации могут помогать национальному учреждению:

- информировать общественность о существовании такого учреждения, порученных ему функциях и деятельности, которую оно проводит;
- вести просветительскую деятельность в обществе, касающуюся прав человека, которыми пользуются члены общества, об обязанностях, которые они имеют перед другими членами общества, и структурах, которые были разработаны для осуществления этих прав и обязанностей;
- распространять информацию о правах человека общего характера, а также мнения и рекомендации национального учреждения, включая результаты расследований или обследований;
- освещать национальную или международную ситуацию с правами человека или вопросы, а также выражать мнение этого учреждения, касающиеся аспектов этих ситуаций или проблем, связанных с правами человека.

159. Некоторые национальные учреждения имеют в своем штате специалистов по связям с общественностью или прессой, чтобы в полной мере использовать все возможности средств массовой информации для поощрения прав человека. Даже в тех ситуациях, когда национальное учреждение не располагает такими специалистами, оно в качестве первого важного шага должно принять меры для того, чтобы о его существовании хорошо знали журналисты газет, телевидения и радио. Широкое выделение бесплатного или субсидируемого эфирного времени или газетных полос может стать важной стратегией в этом отношении. Учреждение также должно принимать меры для того, чтобы сотрудники получали профессиональную подготовку в области коммуникации, включая проведение интервью или выпуска пресс-бюллетеней.

#### *4. Обеспечение транспарентности учреждения и его работы*

160. Национальное учреждение не может функционировать нормально, если общество не знает о его существовании. По этой причине каждое учреждение должно ставить перед собой важную программную цель. Затем оно должно разработать стратегию или программу, обеспечивающие достижение этой цели, которая направлена на тех граждан или группы, которые наиболее выигрывают от его предложений. Что касается распространения информации, то реальное содержание стратегии, естественно, зависит от многих факторов, таких, как конкретные функции, ради которых было создано это учреждение, текущая ситуация с правами человека и имеющиеся у учреждения ресурсы для проведения деятельности, обеспечивающей связь с общественностью и повышение уровня ее осведомленности.

161. Поскольку национальное учреждение должно быть способным получать поддержку от других субъектов для поддержания гласности (см. пункты 162-163 ниже), в конечном итоге ответственность за то, чтобы общественность была информирована о его существовании, должна лежать целиком на этом учреждении. Видимо, наилучшим способом обеспечить широкую гласность является распространение материалов и результатов проделанной работы. Если учреждение принимает решение занять какую-либо позицию в отношении проекта закона, находящегося на рассмотрении парламента, то оно должно приложить усилия для того, чтобы широкая общественность знала об этой деятельности. Таким образом,

оно может заручиться поддержкой общественности своей позиции, а также использовать возможность публиковать информацию о существовании такого учреждения. То же самое можно сказать и о публикации круга ведения публичного обсле́дования, которое это учреждение должно предпринять, а также конечные результаты любого такого рассле́дования. Есть немало других областей, где национальное учреждение может сочетать свои усилия, направленные на получение поддержки общественности своей деятельности с более срочной целью распространения информации о своем существовании.

162. В своих попытках обеспечить широкую гласность национальное учреждение может добиваться сотрудничества и поддержки от других субъектов, включая государственные ведомства и неправительственные организации. Государственные ведомства и учреждения должны поощряться в информировании граждан о существовании национального учреждения по правам человека и услугах, которые оно может предоставить. Это особенно важно в тех случаях, когда учреждение уполномочено рассматривать жалобы об административном произволе. Такие полномочия могут оказаться полезными только тогда, когда потенциальные податели жалоб информированы о своих правах подавать жалобы и о необходимых процедурах подачи жалобы. Соответствующие ведомства и учреждения, таким образом, должны поощряться в информировании своих клиентов о возможности подавать жалобы или кассации в отношении какого-либо решения. Этого можно эффективно добиться путем включения подробных данных учреждения в информационные материалы, подготовленные каждым ведомством. Само учреждение может также готовить адресные информационные материалы и использовать государственные ведомства в качестве центров их распространения. Национальные учреждения должны быть уверены в широкой поддержке государственных ведомств в этом отношении. Создание правительством органа, на который возложена ответственность надзирать за справедливостью и законностью в сфере государственного управления, предполагает готовность предпринимать меры для того, чтобы лица, имеющие возможные основания для использования его услуг, информировались об этом в полном объеме и оперативно.

163. Национальное учреждение должно устанавливать и поддерживать тесные связи с неправительственными организациями и социальными группами, которые прямо или косвенно связаны с правами человека. Такие контакты могут облегчить деятельность учреждений и повысить его эффективность (см. пункты 108-111 выше). НПО также могут быть чрезвычайно полезными в расширении пропаганды о таком учреждении, информируя общественность о его существовании. Нередко только НПО могут определять те категории граждан и групп общества, которые наиболее уязвимы с точки зрения нарушений прав человека, и могут пользоваться наиболее эффективно услугами национального учреждения по правам человека.

### С. Образование и профессиональная подготовка

#### *1. Профессиональная подготовка*

164. Национальные учреждения могут играть важную роль в повышении образовательного уровня различных групп в области международных и национальных норм, касающихся прав человека. Они могут также идти дальше этого, создавая учебные курсы, которые помогают воплотить знания о правах человека в реальные оперативные навыки. Есть ряд профессиональных групп, чья способность воздействовать на практику в области прав человека в обществе делает их адресной аудиторией для профессиональной подготовки. К таким группам относятся, но не ограничиваются только ими, следующие группы:

*Отправление правосудия*

- адвокаты, судьи и прокуроры;
- работники правоохранительных органов, включая полицию и силы безопасности;
- служащие пенитенциарных учреждений;
- лица, имеющие юридические знания, но не являющиеся юристами;

*Правительство и парламент*

- представители законодательных органов;
- государственные должностные лица, участвующие в подготовке проектов законов и реформы законодательства;
- государственные должностные лица, участвующие в разработке политики и ее осуществлении;
- должностные лица, ответственные за подготовку докладов для органов, следящих за выполнением международных договоров в области прав человека;

*Прочие*

- социальные работники;
- военнослужащие;
- работники средств массовой информации;
- персонал неправительственных и общественных организаций, занимающихся правами человека;
- преподаватели и преподавательский состав педагогических институтов;
- профсоюзные деятели;
- врачи;
- руководители муниципальных органов.

165. Для наиболее эффективного осуществления задачи по профессиональной подготовке следует предпринимать шаги, которые обсуждаются ниже.

*а) Определение аудитории*

166. Простое перечисление нечетких принципов, имеющих общее применение, не оставляет большой надежды на то, что реальное поведение данной аудитории может измениться. Чтобы быть действительно эффективными и успешными, учебные и просветительские программы должны быть непосредственно нацелены на конкретную аудиторию и должным образом адресованы ей.

167. Для отбора адресной аудитории имеется несколько методов. Государственные ведомства или организации могут обращаться к национальным учреждениям по правам человека с просьбой об организации профессиональной подготовки. В своей работе это учреждение выявляет главные группы, которые могут наиболее эффективно воспользоваться преимуществами учебного курса по правам человека. Могут возникать ситуации, в которых целесообразно организовывать учебные курсы по правам человека общего характера, предназначенные для различных участников. Однако учебный курс, предназначенный для конкретной группы, неизменно дает более значительный и продолжительный эффект.



*b) Формулирование программы*

168. Вполне возможно организовать один общий учебный курс, который предназначался бы для всех профессиональных групп. Каждый курс должен быть организован с учетом его аудитории. Это означает, что основное внимание следует уделять международным и внутренним нормам в области прав человека, применимым к повседневным задачам слушателей. Обучение следует также концентрировать на вопросах или проблемах, связанных с правами человека, с которыми конкретная адресная группа будет сталкиваться.

169. Однако независимо от аудитории важно, чтобы все слушатели учебных курсов по правам человека получали общее представление о международной системе прав человека и национальных нормах и механизмах, которые были разработаны для применения международных стандартов на национальном уровне.

*c) Отбор соответствующих преподавателей*

170. Практический подход к профессиональной подготовке в области прав человека предполагает отбор преподавателей, имеющих опыт работы в областях, из которых были набраны слушатели. Например, было бы целесообразным привлекать к работе группу профессоров и теоретиков для обучения полиции проблемам прав человека. Можно добиться более значительного эффекта, если профессиональная подготовка в максимально возможной степени будет осуществляться лицами, знакомыми с подготовкой и условиями труда аудитории.

171. Важно также, чтобы преподаватели хорошо знали эффективные методы преподавания взрослой аудитории. Основное внимание следует уделять творческим, интерактивным методам преподавания, которые наилучшим образом могут обеспечить активное, заинтересованное участие слушателей.

*d) Обеспечение максимальной эффективности учебного процесса*

172. Чтобы получить максимальный эффект от учебной программы национального учреждения, необходимо прилагать усилия для того, чтобы слушатели имели возможность и мотивацию продолжать процесс обучения после завершения курсов. Этого можно добиться путем отбора слушателей при том условии, что каждому из них впоследствии будет поручено обучение или распространение информации после их возвращения на прежнее место работы. Тем самым усиливается эффект обучения, поскольку полученная информация распространяется по всем соответствующим учреждениям. Другой способ максимально повысить эффективность обучения заключается в том, чтобы сосредоточить основное внимание на преподавателях, снабдить лиц, уже участвующих в обучении других, знаниями и навыками, необходимыми для успешного включения вопросов прав человека в их собственные учебные программы.

173. Распространение информации можно значительно облегчить с помощью имеющихся печатных материалов, как в течение, так и после окончания курса. Особо важное значение имеют сборники международных документов в области прав человека, имеющих непосредственное отношение к сфере деятельности. Национальное учреждение, участвующее в нескольких учебных курсах для конкретной адресной группы, может рассмотреть вопрос о распространении разработанных им собственных материалов.

*е) Проведение оценок*

174. В обучение должен включаться процесс оценки. Тщательно разработанные вопросники, распространяемые перед началом обучения, позволяют преподавателям точно строить учебные программы с учетом образовательных потребностей слушателей и обеспечивать преподавателей информацией о соответствующих ожиданиях. Оценки, проведенные после обучения, позволяют преподавателям установить объем знаний, полученных слушателями в ходе обучения. Такие оценки могут также помочь в постоянном изменении и совершенствовании обучения, организованного национальным учреждением.

*2. Семинары*

175. В отличие от учебных курсов семинары представляют собой способ, позволяющий передать знания и научить глубокому проникновению в суть проблемы, не требуя обучения оперативным навыкам. Семинары по правам человека могут дать специалистам и другим группам возможность обмениваться мнениями и информацией по широкому ряду проблем в области прав человека и о возможных решениях. Эти цели означают, что атмосфера семинара является более коллегиальной, чем атмосфера учебного курса, где более целесообразен принцип "преподаватель - слушатель". Национальные учреждения по правам человека могут использовать свои знания ситуации с правами человека для выявления первоочередных областей для обсуждения. С помощью такой формы, как семинар, национальное учреждение может собирать людей для обсуждения важных вопросов, стимулировать их мышление и своим руководством способствовать повышению уровня осведомленности о проблемах в области прав человека среди должностных лиц и широкой общественности.

176. Принципы, изложенные выше в связи с организацией учебных курсов (пункты 164 и далее), применимы также с некоторыми изменениями к семинарам. Предварительное определение аудитории должно проводиться тщательно с учетом проблем, подлежащих обсуждению. Семинары дают превосходную возможность для встреч самых различных людей. Участники семинаров должны отбираться на основе их возможности влиять на общественное мнение и на государственную политику в области прав человека. Важно, чтобы организаторы семинаров были признанными специалистами в обсуждаемой области, имеющими возможность стимулировать обсуждение и руководить им.

*3. Учебные программы*

177. Национальные учреждения по правам человека имеют уникальную возможность вступать в полезные контакты с организациями, учреждениями и отдельными гражданами, уже участвующими в образовательном процессе.

178. Многие национальные учреждения заняли позицию, согласно которой развитие культуры общества в области прав человека должно начинаться с его самых маленьких членов. Поэтому эти учреждения сосредоточивают главное внимание в своих образовательных инициативах на детях школьного возраста. Для этой группы имеется широкий ряд возможностей. Национальные учреждения могут прилагать усилия для того, чтобы поощрять включение концепций прав человека в существующие программы, оказывать специализированную помощь в приспособлении или изменении учебных программ там, где это необходимо, осуществлять обучение и предоставлять помощь преподавателям и преподавательскому составу педагогических вузов и сотрудничать со специалистами по проблемам просвещения в разработке учебных пособий.

179. Аналогичные инициативы можно предпринимать и на третичном уровне. Права человека могут быть той областью изучения в рамках почти любой дисциплины, включая право, средства массовой информации, медицину, политические и общественные науки. Национальные учреждения могут поощрять руководство университетов и преподавателей организовывать конкретные курсы по правам человека или включать элементы обучения правам человека в существующие программы. Они также могут выступать в качестве источника ресурсов для ученых, занятых исследовательской деятельностью, а также для преподавателей, заинтересованных в разработке учебных курсов или предоставлении информационных материалов своим слушателям.

180. Не менее важно, естественно, разрабатывать программы в области прав человека в неформальной системе образования. Национальные учреждения могут эффективно сотрудничать с группами специалистов, профсоюзами, общественными и неправительственными организациями в разработке неформальных образовательных материалов для конкретных пользователей.

#### IV. ЗАДАЧА ПО КОНСУЛЬТИРОВАНИЮ И ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ ПРАВИТЕЛЬСТВУ

##### А. Введение

181. В Парижских принципах, касающихся статуса национальных учреждений (см. пункты 25-27 выше), отмечается, что национальное учреждение может наделяться полномочиями представлять в консультативном порядке правительству, парламенту и любому другому компетентному органу либо по просьбе заинтересованных компетентных органов, либо используя право на независимое рассмотрение материалов, обсуждений, рекомендаций, предложения и доклады, касающиеся любых вопросов, связанных с поощрением и защитой прав человека.

182. Подавляющее большинство национальных учреждений имеют полномочия консультировать парламент, исполнительную и/или судебную власть по проблемам прав человека и оказывать этим ветвям власти помощь в поощрении и защите прав человека. Соответствующие мандаты можно оформлять многими другими способами. Национальным учреждениям может предоставляться общее полномочие привлекать внимание соответствующего министерства, ведомства или должностного лица к проблемам, касающимся прав человека. Они могут представлять суждения о предлагаемых или существующих законах непосредственно парламенту, приступать к разработке нового законодательства или оказывать в этом свою помощь или участвовать в судебных разбирательствах, касающихся вопросов прав человека (например, в качестве *amicus curiae*). На них также может возлагаться ответственность за привлечение внимания правительства к ситуациям, связанным с нарушениями прав человека, и вносить конкретные предложения об инициативах, способных ликвидировать такие нарушения. Многие национальные учреждения играют все более важную роль в контроле за осуществлением международных норм в области прав человека и оказании помощи правительству в составлении докладов, о выполнении обязательств, вытекающих из международных договоров, сторонами которых являются данные государства.

##### В. Основные вопросы

###### *1. Консультирование по просьбе или по собственной инициативе?*

183. Вопрос о том, может ли национальное учреждение консультировать или помогать правительству по своей собственной инициативе, обычно относится к закону, на основании которого оно было создано. Учреждение может наделяться полномочиями, оказывать консультативную помощь по просьбе соответствующих властей или может получить более широкие полномочия по предоставлению рекомендаций по собственной инициативе. Однако редко, когда правительство обязано по закону передавать на рассмотрение национального учреждения законодательные акты или другие вопросы. Учитывая признанную компетенцию в вопросах прав человека и знание положения с правами человека в стране, национальному учреждению может отводиться более широкая консультативная роль, включая право предоставлять по собственной инициативе свои суждения или рекомендации. Национальное учреждение, имеющее общую компетенцию в области прав человека, или учреждение, имеющее конкретную компетенцию в конкретной области (например, расовая дискриминация, права женщин и детей), имеет все возможности оказывать помощь государству в осуществлении его обязательств, касающихся предоставления докладов в соответствии с международными конвенциями (см. пункты 211-214 ниже).

## *2. Соответствующий мандат*

184. Соответствующий консультативный мандат конкретного учреждения зависит в определенной степени от других его функций и полномочий. Национальное учреждение, располагающее механизмом рассмотрения жалоб, например, всегда наделяется полномочиями по предоставлению рекомендаций, касающихся конкретной жалобы или нескольких жалоб, в соответствующий орган государственной власти для информации или принятия мер. Если какое-либо учреждение наделяется полномочием проводить по собственной инициативе расследование, то очевидно, что возможность сообщать о результатах таких расследований непосредственно правительству находится в полном соответствии с таким полномочием.

185. Функции и полномочия конкретного учреждения нередко являются исчерпывающим показателем того значения, которое придается его консультативной роли. Национальное учреждение, имеющее узкий, четко обозначенный мандат и обладающее ограниченной самостоятельностью, может не иметь достаточных знаний и опыта, а следовательно, давать мудрые советы. С другой стороны, учреждение, имеющее широкий мандат и независимый статус, по определению, обладает более широкими возможностями получать и анализировать информацию, и тем самым делать глубокие суждения по вопросам прав человека для передачи их тем, кто способен осуществить значительные изменения.

## *3. Разработка эффективных процедур*

186. Независимо от его конкретного консультативного статуса каждое учреждение считает целесообразным разрабатывать процедуры для эффективной передачи информации и суждений правительству. Чтобы воспользоваться своим консультативным статусом в полном объеме, национальному учреждению требуется приобрести определенные навыки или обучить им своих сотрудников, включая анализ законодательства, ведение переговоров, написание докладов и умение делать устные доклады.

## *4. Обязанности адресатов*

187. Функция консультирования, независимо от того, как широко она сформулирована или насколько разумно она используется, не имеет большого значения при отсутствии соответствующего стремления со стороны получателя рассматривать получаемую информацию и принимать в связи с этим соответствующие меры. Правительства, предоставляющие консультативный статус учреждениям, в связи с этим должны следить за развитием соответствующих механизмов получения, направления и использования таких консультаций. Закрепление таких процедур в законе, на основании которого было создано это учреждение, может быть особенно полезным. Например, такое законодательство могло бы предусматривать, что правительство несет ответственность за направление таких рекомендаций в парламент одновременно с указанием того, собирается ли оно и если да, то в каком направлении действовать.

188. Независимо от того, как разрабатываются процедуры направления и практического осуществления рекомендаций, важно понимать, что, если рекомендации национального учреждения игнорируются и безосновательно оставляются без внимания, у такого учреждения нет значительных стимулов продолжать выполнение этой функции в полную меру своих возможностей. Необоснованный отказ рассматривать или реагировать на рекомендации может также неблагоприятно сказаться на том, как общественность расценивает стремление государства поощрять права человека на национальном уровне.

189. Многие национальные учреждения считают полезным вести учет мер, принятых в результате их рекомендаций. Такую информацию также стоит включать в ежегодные доклады.

С. Обзор действующего и предлагаемого законодательства и помощь  
в подготовке нового законодательства

190. Подобно тому, как надлежащим образом функционирующая судебная система никогда не может заменить механизм рассмотрения жалоб, полномочия национального учреждения, в том что касается обзора действующего или предлагаемого законодательства, никоим образом не могут затрагивать ответственности всех других государственных ведомств по обеспечению совместимости законодательства с правами человека. В подлинно демократическом обществе такая ответственность в конечном итоге возлагается на сам парламент, на судебную и на исполнительную власти. Национальное учреждение по правам человека может выступать лишь как дополнительный гарант в законотворческом процессе.

*1. Национальные учреждения как органы контроля за соблюдением законности*

191. По многим причинам национальное учреждение имеет хорошие возможности для того, чтобы консультировать правительства и помогать им в вопросах законодательства, а также выступать в качестве блюстителя законности в законотворческом процессе. Возможно, важнейшим является то, что национальное учреждение в ходе выполнения своих функций, как правило, тесно связано с законодательством, которое прямо или косвенно затрагивает права человека. Это открывает перед учреждением широкие возможности в деле оценки практической эффективности действующих законов; выявления проблем, которые, возможно, ускользнули из поля зрения законодательных или других правоохранительных органов; и предложения поправок или улучшений. Улучшения или даже новое законодательство могут потребоваться в связи с техническими просчетами того или иного закона, которые были выявлены учреждением, наблюдающим за осуществлением законов, или в связи с некоторыми проблемами в области прав человека, которые были определены учреждением в ходе его работы как области, не получившие адекватного решения в действующем законодательстве.

*2. Связь между консультативной ролью в области законодательства и прочими функциями*

192. Национальное учреждение, правомочное проводить глубокие расследования нарушений прав человека или конкретного вопроса в области прав человека, будет располагать прекрасными возможностями высказывать свое мнение относительно несоответствия законодательства требованиям в области прав человека. Например, изучение условий содержания в тюрьмах может вскрыть пробелы в предусмотренных законом гарантиях, касающихся содержания под стражей, или упущения в законодательстве, препятствующие содержащимся под стражей лицам или заключенным обращаться с ходатайством о восстановлении их нарушенных прав человека. Равным образом расследования фактов дискриминации по признаку пола может вскрыть необходимость в принятии закона, предписывающего совершение действий в той или иной области. Учреждение, наделенное правом получать индивидуальные жалобы и принимать по ним решения, будет иметь широкие возможности выявлять те области, которые нуждаются в законодательном совершенствовании или изменении.

*3. Определение адресата рекомендаций*

193. Зачастую парламент логически является тем органом, которому адресуется консультативное мнение относительно действующего или намечаемого законодательства. Национальное учреждение может также работать с той или иной группой в парламенте, на которую возложена конкретная ответственность за подготовку проектов или за конкретные области законотворчества. В некоторых странах созданы парламентские правозащитные органы. Эти органы зачастую весьма активно занимаются поощрением прав

человека и могут служить важным средством для передачи рекомендаций национальных учреждений непосредственно законодательным органам. В соответствии с законом о создании правозащитного учреждения старшее лицо исполнительной власти может также быть правомочно выступать в качестве посредника, получающего предложения и вносящего их на рассмотрение парламента.

194. Рекомендации относительно действующего или предлагаемого законодательства могут также передаваться и косвенным образом. Например, национальное учреждение может быть наделено правом предлагать различным органам власти вносить, в их соответствующих областях компетенции, такие поправки и модификации законов, норм и административной практики, которые, по мнению национального учреждения, позволяют совершенствовать защиту прав человека. Исходя из этого, учреждение может обращаться к тому или иному министерству или государственному ведомству, с тем чтобы заручиться его поддержкой в вопросах изменения законодательства.

#### *4. Предлагаемое законодательство*

195. Право вносить замечания или консультировать в вопросах предлагаемого законодательства может оказаться весьма важным, поскольку всегда легче изменять законопроект, чем вносить поправки в действующие законы или отменять их. Национальное учреждение, наделенное соответствующими полномочиями, обычно предпринимает следующие шаги:

- выявляет законопроекты, имеющие отношение к правам человека или влекущие за собой последствия для прав человека. В частности, эти шаги могут касаться законов, относящихся к преступлениям и отправлению правосудия, семье, иммиграции, выборам, гражданству или социальному обеспечению;
- определяет соответствие законопроекта международным и внутренним обязательствам государства в области прав человека;
- оценивает потенциальные последствия законопроекта для прав человека;
- представляет, исходя из последних двух полномочий, доклад органу исполнительной власти, парламентской редакционной группе или любому иному соответствующему органу.

#### *5. Действующее законодательство*

196. Как указывалось выше, в ходе своей деятельности национальное учреждение может выявлять проблемы или несоответствия в действующих законах с точки зрения защиты прав человека. В мандате учреждения может конкретно оговариваться процедура, подлежащая применению в такой ситуации. Однако, как правило, учреждению потребуется принимать инициативные меры на каждой стадии, в связи с чем оно должно будет:

- выявлять несоответствия в законах;
- проводить исследование последствий таких законов для прав человека, исходя из национальных и международных стандартов;

- выявлять соответствующие ветви власти или государственные ведомства, отвечающие за осуществление изучаемых законов или иным образом наблюдающие за их применением;
- поддерживать связь с этой ветвью власти или ведомством или самим парламентом или представлять им доклады.

#### *6. Подготовка новых законопроектов*

197. Помимо изучения действующего или предлагаемого законодательства национальное учреждение может быть наделено правом оказывать помощь в ходе подготовки новых законопроектов. Это новое законодательство может быть результатом первоначальной инициативы со стороны учреждения, как об этом говорилось выше. Может также оказаться необходимым принять новое законодательство, с тем чтобы включить международные стандарты в области прав человека во внутреннее законодательство. Национальное учреждение, обладающее необходимыми полномочиями и технической компетенцией, может играть весьма существенную роль в этом важном процессе. Чтобы максимально повысить свою эффективность, национальное учреждение должно стремиться к тому, чтобы установить или укрепить свои связи с группами - как в правительстве, так и вне его, - которые в состоянии помочь национальному учреждению. Важно также приобретать технические знания в вопросах выработки законопроектов.

#### *7. Максимальное повышение эффективности*

198. Ряд национальных учреждений сталкивается с такой ситуацией, когда их рекомендации в области законодательства (будь то предлагаемого, действующего или подготавливаемого) не проводятся в жизнь и даже не принимаются во внимание законодательной властью или соответствующими органами правительства. В некоторых ситуациях нежелание учитывать мнения и рекомендации, исходящие от национального учреждения, видимо, в целом объясняется отсутствием политической воли. Может быть, правительство не желает учитывать исходящее от учреждения консультативное мнение или руководствоваться им. Оно может считать, что вопросы, связанные с правами человека, не являются приоритетной областью законодательной деятельности. Эти проблемы непросты, и в такой ситуации национальное учреждение может решить обсудить с правительством вопросы, касающиеся установленных законом роли и функций учреждения.

199. Вместе с тем во многих ситуациях национальное учреждение может предпринять целый ряд конкретных шагов, направленных на повышение его влияния в законодательном процессе. Выше уже говорилось о некоторых важнейших шагах, включая надлежащую и соответствующую подготовку персонала. В таких вопросах национальное учреждение должно, подобно другим любым группам, считать себя группой, защищающей определенные интересы. Развитие умения в области эффективного общения и ведения переговоров может, например, оказаться решающим фактором в передаче информации именно тем лицам, которые в состоянии принимать надлежащие меры. Даже время представления докладов может оказаться важным, в связи с чем следует прилагать все усилия к тому, чтобы выпуск докладов по возможности совпадал со слушаниями в парламентском комитете или ином органе.

#### **D. Консультирование правительства по вопросам общей политики и административной практики**

200. Помимо обзора законодательства, национальные учреждения зачастую имеют возможность направлять государственным органам свое консультативное мнение по вопросам общей политики и высказывать замечания относительно соответствующей административной практики. Эта особая функция может на практике приносить большие положительные результаты, позволяющие существенно улучшить



повседневную ситуацию в области прав человека для многих лиц. Во всех случаях консультативные возможности национального учреждения могут быть расширены благодаря тому, что оно будет наделено правом высказывать мнение относительно позиций и реакций правительства.

#### *1. Консультирование по вопросам национальной политики*

201. Как указывалось выше (пункты 184-185), правоспособность национального учреждения передавать правительству свое мнение по общим вопросам прав человека и их потенциальным последствиям обычно соотносится с другими полномочиями, возлагаемыми на него. В ходе своих расследований национальное учреждение может столкнуться с правительственными мерами или практикой, которые имеют отрицательные последствия для отдельных лиц или групп с точки зрения прав человека. Изучение положения бездомных, например, может очертить четкие масштабы всей проблемы и неадекватность правительственной политики на этот счет, а также послужить основой для принципиальных рекомендаций о законодательстве в области охраны здоровья, социального обеспечения и семьи. Изучение структуры вынесенных приговоров или этнического происхождения содержащихся под стражей лиц может указать на явную дискриминацию определенных групп населения при отправлении правосудия. Проводя такие исследования, национальное учреждение имеет возможность предупредить правительство и общественность о наличии той или иной проблемы, а также предложить пути ее решения.

202. Национальные проблемы в области прав человека, которые непосредственно не связаны с политикой или практикой правительства, могут также выявляться национальным учреждением и доводиться до сведения соответствующих органов. Например, расследование случаев чрезмерного применения силы сотрудниками полиции может вскрыть недопонимание национальных и международных стандартов и/или техническую неспособность со стороны сотрудников полиции применять эти стандарты на практике. Исходя из результатов такого расследования, национальное учреждение может внести рекомендации относительно набора, подготовки и службы сотрудников правоохранительных органов.

203. Не все ситуации, связанные с нарушением прав человека, могут непосредственно объясняться неадекватностью законов или недобросовестной административной практикой. Нарушения прав человека могут также случаться и на работе, и в коллективе, и в семье. Дискриминация в приеме на работу, подстрекательство к расовой ненависти и насилие по отношению к женщинам относятся к тем проблемам, которые широко распространены в сфере частной жизни и которые тем самым выпадают из поля зрения широкой общественности. Национальное учреждение может играть существенную роль в выявлении и освещении таких "скрытых" нарушений прав человека. Учреждение может также привлекать внимание к необходимости общественного просвещения или принятия инициатив, направленных на развитие социальной культуры прав человека, которая исключает подобного рода нарушения или, по крайней мере, не игнорирует их.

#### *2. Консультирование по вопросам административных процедур и практики*

204. Активно выступающее национальное учреждение может оказаться тем местом, куда в первую очередь будет обращаться лицо, считающее, что его права были нарушены в результате административной практики того или иного государственного ведомства или органа. Расследование утверждений отдельных лиц может оказаться полезным средством, позволяющим выявлять часто встречающиеся проблемы. Жалоба о дискриминации может, например, вскрыть бюрократическую практику, которая нарушает или подрывает полную реализацию прав человека и, следовательно, нуждается в изменении. Такое расследование может также высветить коренные проблемы в координации, распределении и осуществлении ответственности между различными государственными ведомствами и уровнями власти. Национальное учреждение может

выявлять такое поведение или практику и предлагать методы, позволяющие устранить их дискриминационные последствия.

### *3. Консультирование по процессуальным действиям судов*

205. Может оказаться целесообразным, чтобы национальное учреждение было наделено правом высказывать свое мнение относительно процессуальных действий суда в тех случаях, когда они могут ущемлять права человека. Права, которые имеют особое значение в этой связи и которые могут контролироваться компетентным национальным учреждением, закреплены в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах и включают право на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным независимым и беспристрастным судом; презумпцию невиновности; право быть судимым без неоправданной задержки, право защищать себя через посредство своего защитника; право пользоваться бесплатной помощью переводчика; и право на пересмотр приговора вышестоящей судебной инстанцией. Национальное учреждение может наблюдать за реализацией этих и прочих прав, признанных государством в связи с процессуальными действиями и судебной практикой; результаты наблюдений могут служить основой для любых рекомендаций с целью совершенствования таких действий и практики.

### *4. Консультирование по международным аспектам прав человека*

206. Подавляющее большинство национальных учреждений сосредоточивают свое внимание на положении в области прав человека в своих странах, и вполне понятно, почему учреждение, которому поручено поощрять и защищать права человека в своей стране, не занимается само международными проблемами или проблемами в других странах. Однако, хотя положение в стране должно оставаться главнейшей задачей, не следует игнорировать тот факт, что национальное учреждение может также высказывать ценные мнения по международным вопросам. Стремясь улучшить положение в области прав человека в своей стране, национальное учреждение может накопить ценный опыт, позволяющий судить о том, как могут или должны решаться проблемы на международном уровне. Такой опыт может передаваться правительству в форме мнения о его политике по отношению к той или иной стране или ситуации.

### *Е. Консультирование и помощь в реализации международных стандартов*

207. Связь между национальными и международными стандартами в области прав человека различна в разных государствах. Некоторые национальные конституции предусматривают, что те или иные международные договоры имеют силу закона. Даже при отсутствии такого конкретного конституционного положения некоторые правовые системы предусматривают автоматическое включение во внутреннее право стандартов, закрепленных в международных договорах по правам человека, участником которых является данное государство. В других же системах международные договоры по правам человека, даже если они приняты государством посредством ратификации или присоединения к ним, должны формально инкорпорироваться во внутреннее право, приобретая тем самым силу закона.

208. Национальное учреждение, предоставляющее консультации и помощь правительству в связи с осуществлением международных стандартов, руководствуется конкретными правовыми традициями, присущими данной стране.

### *1. Консультирование по осуществлению международных договоров*

209. Правительствам могут непосредственно предоставляться рекомендации по широкому кругу вопросов, связанных с **международными договорами по правам человека**. Например, национальное учреждение

может быть наделено правом высказывать правительству свое мнение в отношении принятия международных конвенций. Такие общие консультативные полномочия позволяют национальному учреждению информировать правительства относительно того, какие конкретные обязательства оно принимает при ратификации того или иного договора, а также относительно целесообразности ратификации. Консультируя по вопросам международных договоров по правам человека, можно также высказывать суждения относительно того, соответствует ли уже внутреннее законодательство стандартам, закрепленным в этих договорах, или же надо принять дополнительные законодательные меры. В федеративных системах национальное учреждение может высказывать свое мнение о последствиях принятия того или иного международного договора для отношений между центральным правительством и входящими в федерацию субъектами.

210. Хотя разработка правовой основы прав человека имеет огромное значение, практика показала, что всестороннее поощрение и защиту прав человека нельзя обеспечить лишь законодательными мерами. Так, включение международных стандартов во внутреннее законодательство зачастую является лишь первым шагом к полному осуществлению этих стандартов. Национальное учреждение может также высказывать правительству свое мнение в отношении того, какие другие меры могут или должны быть приняты во исполнение международных обязательств. Такие меры могут, в частности, включать изменение налоговой или кредитно-денежной политики; изменение приоритетов и практики социального обеспечения; создание механизма отчетности внутри министерств и между ними; осуществление предписывающих программ, совершение действий и общественное просвещение. Национальное учреждение может освоить эти менее прямые и зачастую упускаемые из виду механизмы осуществления и исходя из своей консультативной функции принимать меры к тому, чтобы правительство понимало масштабы своих существующих или потенциальных международных обязательств.

## *2. Помощь в подготовке докладов*

211. Государства - участники следующих международных договоров по правам человека обязаны представлять регулярные доклады комитетам, которые созданы в рамках соответствующих договоров с целью наблюдения за их осуществлением:

- 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);
- Конвенция о правах ребенка (Комитет по правам ребенка);
- Международная конвенция о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей (еще не вступила в силу; комитет еще не создан).

Доклады обычно содержат информацию о положении в стране в том, что касается того или иного права или комплекса прав, защищаемых соответствующей конвенцией. Они включают также подробные сведения относительно того, как государство, представляющее доклад, выполняет свои международные обязательства. Каждый комитет состоит из экспертов, изучающих представляемые государствами доклады, заслушивает представителей государства и выносит конкретные или общие рекомендации относительно возможности реализации прав на национальном уровне. Точный, подробный и правильно составленный доклад позволяет представившему его государству извлекать максимальную пользу из знаний и опыта членов комитетов.

212. Доклады, представляемые государствами различным комитетам, во все большей степени включают информацию о деятельности национальных учреждений постольку, поскольку она относится к областям, освещаемым в докладе. Национальное учреждение по правам человека по своему определению является механизмом осуществления и по этой причине подлежит включению в доклады. В докладах национальному учреждению будет отводиться еще большее место, если его деятельность непосредственно относится к затрагиваемым в докладе правам. Национальное учреждение, занимающееся проблемой расовой дискриминации, например, будет, вероятно, принимать меры, связанные с выполнением обязательств государства, вытекающих из Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Комитет по правам ребенка, как можно ожидать, будет получать информацию от государств-участников о наличии и деятельности любых национальных учреждений, которые непосредственно занимаются поощрением и защитой прав ребенка.

213. Помимо того, что в докладах определенное место отводится национальному учреждению, оно может также участвовать в подготовке докладов, которые государства обязаны представлять органам и комитетам Организации Объединенных Наций и региональным учреждениям во исполнение своих договорных обязательств. Выше уже говорилось о значении точных, подробных и надлежащим образом составленных докладов. В силу присущего им опыта национальные учреждения зачастую располагают прекрасными возможностями, позволяющими обеспечить соответствие докладов этим трем важным требованиям.

214. Участие национального учреждения в процессе представления докладов зависит от целого ряда факторов, включая его функции и готовность правительства обращаться к нему за помощью. Во многих случаях национальное учреждение правомочно передавать информацию, сведения или статистические данные непосредственно тому государственному ведомству, которому поручена подготовка доклада. Некоторые учреждения могут изучать проекты докладов, с тем чтобы обеспечить их точность и полноту. Другие же могут выступать в качестве координирующего центра, через который передается информация, поступающая из различных министерств, ведомств и организаций. В этом последнем случае национальному учреждению может быть поручена задача подготовки проекта доклада, который затем представляется соответствующим властям для изучения.

### *3. Помощь в разработке национальных планов действий*

215. В Венской декларации и Программе действий (часть II, пункт 71) Всемирная конференция по правам человека рекомендовала каждому государству рассмотреть вопрос о целесообразности разработки национального плана действий с перечислением мер, посредством которых государство могло бы совершенствовать поощрение и защиту прав человека. При разработке своих планов действий государствам потребуются установить приоритеты в области прав человека, а также определить соответствующие средства, позволяющие осуществить этот план. В признание их знаний и опыта национальные учреждения должны привлекаться к выработке планов действий и по возможности к их осуществлению.

## **V. ЗАДАЧА РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕДПОЛАГАЕМЫХ НАРУШЕНИЙ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

### **A. Введение**

216. Одной из важнейших функций, которая может быть возложена на национальное учреждение, является расследование предполагаемых нарушений прав человека. Национальный механизм, наделенный правом расследовать нарушения и восстанавливать права жертв, может служить мощным средством, пресекающим нарушения законов. Его наличие также служит четким признаком приверженности правительства делу защиты прав человека и его подлинного стремления серьезно воспринимать международные и национальные обязательства.

217. Эффективный механизм расследования характеризуется следующими факторами:

- адекватные право- и дееспособность;
- организационная компетентность;
- четко определенные и соответствующие приоритеты;
- политическая воля выполнять свою работу.

В настоящей главе главное внимание уделяется этим первым двум из четырех основных требований. Установление приоритетов и наличие необходимости политической воли хотя и упоминаются в настоящем контексте, являются теми вопросами, которые должны рассматриваться и решаться внутри каждого общества и каждого учреждения. Однако что касается последнего момента, то следует сразу же подчеркнуть, что механизм расследования не может функционировать надлежащим образом без определенной поддержки со стороны правительства. Опыт неоднократно свидетельствовал о том, что независимо от полномочий механизм, не пользующийся такой поддержкой, не способен эффективно функционировать.

218. Настоящая глава включает два раздела. В разделе В рассматриваются структура и функционирование механизмов получения, принятия мер и урегулирования жалоб, поступающих от отдельных лиц и групп. В разделе С рассматривается процедура расследования ситуаций в области прав человека *сuo moto*, т.е. по собственной инициативе учреждения, а не на основе полученной жалобы.

### **В. Расследование жалоб**

#### *1. Важность механизма рассмотрения жалоб*

219. Судебная система представляет собой основную структуру для защиты прав человека на национальном уровне. Национальное учреждение, какими бы широкими ни были его полномочия и какой бы эффективной ни была его деятельность, никогда не сможет адекватно заменить правильно функционирующую судебную систему.

220. Право- и дееспособность национального учреждения получать жалобы и принимать по ним соответствующие меры должна считаться дополнительной предохранительной мерой, т.е. взаимодополняющим механизмом, обеспечивающим всестороннюю защиту прав всех граждан. Эта взаимодополняемость предполагает, что функция рассмотрения жалоб, возлагаемая на национальное учреждение, должна обеспечивать что-то иное, чего не могут дать правовая система или прочие

институционализированные процессы. Особый объект деятельности национального учреждения - права человека - и его способность накапливать знания и опыт в этой области уже сами по себе обеспечивают некоторые конкретные преимущества тем лицам, которые считают, что их права были нарушены.

Структура и функционирование механизма рассмотрения жалоб должны быть таковы, чтобы позволять национальному учреждению гарантировать легкодоступное, быстрое и недорогое решение вопроса.

221. Каким бы ни был характер механизма рассмотрения жалоб, созданного учреждением, крайне важно четко определить, законно закрепить процедурные аспекты и строго следовать им. Исходя из этого, всегда предпочтительнее законно обосновать сферу полномочий и четко определить ответственность по отношению к истцам. Успех любой процедуры подачи и рассмотрения жалоб зависит в значительной мере от репутации учреждения в глазах общественности. Потенциальными истцами обычно являются те лица, которые пострадали в результате действий частных лиц, государственных служащих или административных органов. Своими действиями национальное учреждение должно вселять истцам веру в то, что их жалобы будут серьезно рассмотрены и по ним будут приняты соответствующие меры.

## *2. Создание механизма рассмотрения жалоб*

а) *Какие жалобы следует расследовать?*

222. Чрезвычайно важно установить четкие критерии приемлемости жалоб. Прежде всего следует определить те жалобы, которые подлежат расследованию. Для этого требуется определить как предмет, так и субъект приемлемых жалоб.

223. Субъектом приемлемых жалоб является субъект или группа субъектов, на которых может подаваться жалоба. Например, многие службы омбудсмана в соответствии с их основной задачей обеспечения законности и справедливости в государственной администрации ограничивают круг возможных субъектов государственными ведомствами, государственными механизмами и государственными служащими. Жалоба может рассматриваться только в том случае, если она касается того или иного действия со стороны правительства. Напротив, некоторые другие национальные учреждения правомочны получать и расследовать не только жалобы на правительство, но и жалобы на нарушения прав человека в других сферах общественной жизни: например, при приеме на работу или выделении жилья. В этих случаях субъектом, против которого может подаваться жалоба, может быть отдельное лицо, государственная или частная компания или организация.

224. Вопрос о том, должно ли национальное учреждение, имеющее полномочия расследовать нарушения прав человека, заниматься актами, совершенными революционными силами и вооруженными оппозиционными группами, является трудным. Некоторые утверждают, что акты насилия, совершенные такими группами, представляют собой явные нарушения прав человека и по этой причине не должны исключаться из мандата учреждения. С другой стороны, следует иметь в виду, что по своему определению повстанческие группы действуют вне национальных законов. По этой причине навряд ли можно открыто отрицать или отклонять утверждения в нарушении прав человека со стороны таких групп или отдельных лиц, связанных с такими группами. В связи с этим национальному учреждению практически невозможно проводить расследование. В конечном счете этот вопрос должен рассматриваться в социально-политическом контексте каждой страны, имея при этом в виду цели, ради которых создано учреждение, приоритеты, которые оно должно устанавливать; и тот факт, что акты насилия, совершаемые либо организованными группами, либо отдельными лицами, подпадают под юрисдикцию системы уголовного правосудия.

225. Механизм рассмотрения жалоб должен четко определять предмет приемлемых жалоб, т.е. тип действий, которые могут служить основой для жалобы. В некоторых случаях предмет жалобы может быть прямо связан с кругом допустимых субъектов. Например, учреждение типа омбудсмана обычно ограничивается рассмотрением утверждений о несправедливости или незаконности, допущенной в административном процессе.

226. Критерии приемлемости для других учреждений могут более прямо относиться к предмету (нарушение прав человека), а не к субъекту жалобы. Например, национальное учреждение может в целом иметь полномочия расследовать нарушения гражданских и политических прав независимо от того, кто мог совершить нарушение.

227. Многие положения, устанавливающие предмет приемлемых жалоб, увязываются с гарантиями прав человека, содержащимися в конституциях или национальном законодательстве. Предмет приемлемых жалоб может также определяться путем конкретного перечисления подлежащих защите прав или в международных договорах, содержащих защищаемые права, нарушение которых может породить расследование. Учреждение может, например, быть наделено полномочиями расследовать нарушения прав человека, определенных как все права, гарантируемые Конституцией или закрепленные в международных договорах по правам человека, участником которых является данное государство.

228. Во всех случаях предмет приемлемых жалоб должен быть определен по возможности конкретнее, в связи с чем следует избегать мандата, сформулированного в туманных выражениях, или мандата, позволяющего чрезмерно широкое толкование. Полномочия расследовать "нарушения прав человека", например, не должны толковаться как включающие те вопросы, которые могут надлежащим образом решаться другими структурами (нарушение договора, диффамация, преступления на почве чисто личных споров и т.д.). Даже при наличии четко определенного мандата национальному учреждению почти всегда потребуется исходить из приоритетов, касающихся подлежащих рассмотрению вопросов. Хотя элементы прав человека можно встретить почти во всех областях человеческой деятельности, эффективное национальное учреждение должно толковать свой мандат в том, что касается предмета его деятельности, так, чтобы избежать неправильного распределения своих людских и финансовых ресурсов. Эффективное национальное учреждение должно также принять меры к тому, чтобы ничто в этом отношении не сказывалось отрицательно на восприятии общественностью его компетенции, тем самым не поощряя подачу поистине обоснованных жалоб.

*b) Нужны ли ограничения?*

229. Многие национальные учреждения вводят ограничения в отношении как субъекта, так и предмета жалобы. Вопрос ограничений весьма сложен; при этом следует иметь в виду, что каждое государство правомочно определять тот тип учреждения, который наилучшим образом соответствует его культурным и правовым традициям. Вместе с тем крайне важно, чтобы ограничения не препятствовали учреждению выполнять возложенные на него задачи.

230. Ограничения в отношении субъекта жалобы широко распространены. Например, национальное учреждение, как правило, неправомочно рассматривать жалобы, подаваемые на представителей законодательной власти или судебной системы. Другие же ограничения могут вытекать из конкретных функций учреждения. Например, учреждение, созданное для наблюдения за добросовестностью и законностью действий государственной администрации, естественно, неправомочно рассматривать жалобы о нарушениях прав человека, совершаемых частными субъектами или лицами.

231. Большинство национальных учреждений неправомерно рассматривать вопросы, которые уже являются предметом изучения со стороны другого органа. Например, жалобы в отношении выборов могут конкретно исключаться из компетенции учреждения, если наделение такими полномочиями будет противоречить мандату другого ведомства. Такие ограничения также важны в том случае, если возможны коллизии юрисдикции между учреждением и другим ведомством, например, в том случае, когда тот или иной вопрос уже рассматривается судебным органом (см. пункт 91 FF и далее).

232. Другие ограничения в отношении субъекта жалобы могут быть более проблематичными. Например, совершенно очевидно, что запрещение национальному учреждению расследовать случаи нарушений, совершаемых **сотрудниками полиции**, серьезно подрывает потенциальную эффективность учреждения как защитника прав человека. Исключение **вооруженных сил** из механизма рассмотрения жалоб может также иметь отрицательные последствия для эффективности учреждения, особенно учитывая место, занимаемое вооруженными силами во многих государствах, и их соответствующие потенциальные возможности для нарушения прав человека. Считаясь с различиями между национальными учреждениями, все же можно утверждать, что "неправомерное" ограничение в отношении субъекта жалобы подрывает или ограничивает возможности учреждения выполнять функции или задачи, ради которых оно было создано.

233. Как уже указывалось (пункт 227 и далее), жалобы обычно должны относиться к конституционно гарантируемым правам или к правам, закрепленным в законодательных положениях или иным образом составляющим часть национального законодательства. Ограничения в отношении **предмета жалобы** обычно отражают это требование, а также конкретные задачи, возложенные на учреждения. Например, комиссия, занимающаяся вопросами расовой дискриминации, в силу своего конкретного мандата неправомерно расследовать другие формы дискриминации, если только это нельзя соотнести с его основной целью.

234. Некоторые национальные учреждения правомочны расследовать только жалобы на нарушения гражданских и политических прав. Хотя это ограничение может обеспечить надлежащий объем работы для учреждения, важно иметь в виду, что все права человека равноценны и неделимы в международном праве и что нарушения экономических, социальных и культурных прав в равной мере могут вскрываться и расследоваться.

*с) Кто может подавать жалобы?*

235. Большинство механизмов рассмотрения жалоб, установленных национальными учреждениями, конкретно предусматривают, что любое лицо имеет право подавать жалобу на субъектов, над которыми учреждение имеет установленную законом юрисдикцию. В некоторых законодательных положениях термин "любое лицо" определяется как включающий неграждан и беженцев. Законодательство может также предусматривать право детей и заключенных подавать жалобы.

236. Вопрос о том, включает ли термин "любое лицо" **ассоциацию лиц** должен непосредственно решаться законодательством, устанавливающим процедуру подачи жалоб. Некоторые национальные институты придерживаются того мнения, что, если предполагаемое нарушение прав касается организации, способной быть идентифицированной как субъект, а не одного из его членов, эта организация правомочна подавать жалобу. Конкретность в законодательстве желательна, поскольку подробные положения могут предупредить возникновение аргументов технического характера в отношении правомочности обращаться с жалобой.



i) Жалобы, подаваемые третьей стороной

237. Общеизвестно, что жалоба в принципе должна подаваться тем лицом, чьи права были нарушены. Для этого есть все основания. Именно предполагаемая жертва лучше всех знает об инциденте и должна сама решать, надо ли подавать жалобу.

238. Тем не менее иногда встречаются случаи, когда те, кто наиболее уязвимы с точки зрения нарушения их прав, не в состоянии обращаться к защитным механизмам, таким, как процедура подачи и рассмотрения жалоб. Существует много причин, по которым жалоба не может быть подана тем лицом, которое является жертвой нарушения прав человека. Этим лицом может оказаться ребенок или лицо с физическими или умственными недостатками. В других ситуациях жертва нарушения прав человека может исчезнуть, содержаться под стражей *incommunicado* или погибнуть. Учитывая эти весьма реальные случаи, крайне важно официально предусмотреть, что жалобы могут подаваться от имени предполагаемой жертвы представителями, коими могут быть родственник, друг, душеприказчик или соответствующая неправительственная организация.

ii) Групповые жалобы

239. Некоторые национальные учреждения разработали процедуру получения групповых жалоб, в соответствии с которой отдельное лицо, чьи права были нарушены, может подавать жалобу не только от своего имени, но также и от имени других ущемленных подобным образом лиц.

240. Эта возможность подачи жалоб представителями позволяет рассматривать широко распространенные проблемы как таковые, а не как отдельные случаи нарушения. Кроме того, каким бы тщательным ни был процесс расследования и какими бы уместными ни были защитные меры, решение, принятое по индивидуальной жалобе, не всегда может быть достаточным для того, чтобы в правительстве или в более широком обществе произошли необходимые перемены.

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

- истец должен быть членом группы, чьи права нарушены или могли быть нарушены;
- истец должен быть тем лицом, чьи права были нарушены;
- группа лиц, чьи права были нарушены или могли быть нарушены, настолько многочисленна, что практически невозможно рассматривать вопрос путем простого дополнения конкретных лиц к поданной жалобе;
- существуют правовые или фактические вопросы, единые для членов группы, а утверждения истца типичны для утверждений всей группы;
- многочисленные жалобы могут привести к несовместимым результатам;

- основания для иска, представляются общими для всей группы, в связи с чем целесообразно принять защитные меры для группы в целом.

*d) Процедуры подачи жалоб*

242. Жалоба обычно подается в письменном виде, хотя должна существовать возможность получения при необходимости жалобы в устной форме и принятия по ней соответствующих мер. Подача жалобы должна быть бесплатной, и следует принять меры к тому, чтобы истцы по возможности не несли никаких прямых или косвенных расходов. В этом контексте может оказаться целесообразным рассмотреть возможность создания по всей стране контактных пунктов, особенно в отдаленных районах, для принятия жалоб и оказания помощи в их подготовке. Во всех случаях предпочтительнее, чтобы истец подавал жалобу непосредственно в учреждение: использование таких посредников, как государственные органы или члены парламента, неизменно будет затягивать и осложнять процесс.

243. Национальные учреждения должны обеспечивать наличие **информационных материалов** на соответствующих языках, в которых в ясных выражениях излагается процедура подачи жалоб. Наличие такой информации устраняет необходимость личной подачи жалобы. Необходимость личной явки истца в национальное учреждение ставит в неудобное положение тех, кто проживает в отдаленном районе и не имеет хорошей связи.

244. Следует рассмотреть вопрос о создании таких процедур, которые поощряют и облегчают подачу жалоб. Например, социальный и этнический характер общины может потребовать предоставления услуг переводчиков или специально подготовленного персонала. При других обстоятельствах возможность подачи жалоб с помощью электронных средств связи может оказаться важным фактором, ускоряющим этот процесс. Беспристрастный анализ клиентуры каждого учреждения необходим для того, чтобы определить пути, облегчающие подачу жалоб.

245. Необходимо иметь в виду, что **чрезмерно формализованные процедуры** подачи жалоб могут сдерживать жертвы в их желании обращаться за помощью к учреждению и приводить к нежелательным отсрочкам в расследовании. Равным образом процедуры, которые не соответствуют культурным традициям и экономическому положению лиц, чьи права могут быть нарушены, не облегчают подачу жалоб. Требование о том, что утверждения должны подтверждаться письменными показаниями под присягой, например, может оказаться неуместным и слишком обременительным в тех случаях, когда уязвимые группы бедны, проживают в отдаленных районах и не имеют физических средств и необходимой правовой грамотности. Формализм и ненужная бюрократическая процедура могут непоправимо подорвать авторитет учреждения в глазах общественности, а также его эффективность. По этим причинам национальные учреждения должны принимать все усилия с целью по возможности наибольшего упрощения процедур подачи жалоб.

*e) Вопросы конфиденциальности*

246. Обычно требуется, чтобы письменные жалобы подписывались жертвой или лицом, подающим жалобу от ее имени. Запрещение принятия анонимных жалоб объясняется многими причинами, в том числе тем фактом, что национальные учреждения не имеют возможности проверить обоснованность анонимной жалобы и не могут обеспечить защиту неизвестной жертве. Однако в связи с тем, что жалобы не могут подаваться анонимно, следует принять меры, обеспечивающие их конфиденциальность.

247. В случае всех жалоб и особенно в обстоятельствах, связанных с утверждениями о нарушении прав человека со стороны государственных служащих, у жертвы не должно быть никаких сомнений в том, что их решение подать жалобу никоим образом не угрожает их безопасности. Чтобы гарантировать это, национальное учреждение должно разработать структуры и процедуры, позволяющие обеспечивать конфиденциальность с момента получения жалобы и по мере возможности в течение всего процесса расследования. Конфиденциальность не должна, конечно, распространяться на истцов против их желания.

f) *Отклонение жалобы*

248. Все предварительные условия в отношении субъекта и предмета жалобы должны быть выполнены до того, как жалоба может быть формально принята. Если какое-либо условие на этот счет не соблюдается, национальное учреждение правомочно отклонить жалобу на том основании, что она не подпадает под его юрисдикцию.

249. Прочие основания для отклонения жалобы на предварительной стадии обычны. Как правило, национальные учреждения правомочны отклонять жалобу, которая даже без дальнейшего расследования явно незначительна, неоправданна или законно необоснованна. Могут встречаться случаи, когда связь между жалобой и истцом недостаточно пряма. Эта последняя ситуация обычно трактуется как вопрос о процессуальной правоспособности. Если установлен срок (между совершением обжалуемого действия и подачей жалобы), жалоба, поданная без соблюдения этого срока, может быть отклонена на законных основаниях.

250. Во всех случаях отклонения жалобы учреждение должно информировать истца о точных причинах ее отклонения. В необходимых случаях учреждение должно также информировать истца о наличии возможных альтернативных процедур. Национальные учреждения должны всегда информировать истца о его правах и обеспечивать ему доступ ко всем имеющимся средствам правовой защиты. Следует избегать любой задержки с формулированием или передачей решения об отклонении жалобы. Быстрые меры на этой предварительной стадии позволяют истцу полностью воспользоваться возможностями, открываемыми альтернативными средствами удовлетворения жалобы. Это также повышает авторитет учреждения в глазах общественности как компетентного и полезного органа.

### *3. Примирительная процедура*

251. Как уже указывалось, национальные правозащитные учреждения представляют собой альтернативный механизм разрешения споров. Существуют три распространенных варианта разрешения споров: арбитраж, при котором третья сторона, такая, как национальное учреждение, может принимать решения, имеющие обязательную силу; примирение, при котором третья сторона выносит строго взвешенные, хотя и не имеющие обязательной силы рекомендации; и посредничество, при котором третья сторона контролирует процесс, не оказывая никакого влияния на его содержание и не вынося, опять-таки, никакого решения. Национальным учреждениям особенно присущи две последние процедуры.

252. Многим национальным учреждениям настоятельно рекомендуется разрешать жалобы путем примирения еще до начала своих расследований или вместо них. Примирение представляет собой процесс, в ходе которого обе стороны объединяют свои усилия в установлении фактов и поиске взаимоприемлемого решения. Преимущества такого подхода были широко продемонстрированы на международном уровне, в частности в Международной организации труда, которая ныне делает упор на практику примирения в своей работе, а также в принимаемых ею документах.

253. На национальном уровне метод примирения оказался очень успешным при рассмотрении жалоб, касающихся нарушений прав человека, особенно в случае утверждений о дискриминации. Примирение устраняет необходимость официального расследования, которое может потребовать больших расходов и оказаться продолжительным по времени. Оно также менее конфронтационно в своей процедуре и последствиях и по этой причине особенно ценно в таких ситуациях, когда изменение позиции или поведения считается более важным, чем наказание за нарушение.

254. Сотрудничество обеих сторон является важным условием, позволяющим примирению стать полезным средством урегулирования споров. По этой причине в конечном счете успех этой процедуры зависит зачастую от наличия других механизмов обжалования, которые могут быть использованы, если процесс примирения оканчивается неудачей.

255. Следует иметь в виду, что, как и для расследования фактов того или иного дела, необходим опытный и подготовленный персонал, эффективное примирение нуждается в участии высококвалифицированных посредников. Вопрос о подготовке персонала в этих и других областях уже рассматривался в пункте 126 и далее. Задача примирения может быть также облегчена благодаря выработке руководящих принципов, которыми могут руководствоваться как стороны в споре, так и посредник. Использование руководящих принципов в конкретных случаях может также создать полезные прецеденты при рассмотрении в дальнейшем подобных случаев.

#### *4. Проведение расследования*

256. После того, как жалоба была официально принята, т.е. когда были соблюдены все условия приемлемости, национальное учреждение может приступить к расследованию дела по существу. Цель расследования состоит в выяснении того, было ли совершено нарушение или противозаконность (как это определяется мандатом учреждения), и в таком случае какое лицо или ведомство виновно в этом.

##### *а) Полномочия на расследование*

257. В большинстве ситуаций расследование жалобы проводится национальным учреждением или лицами, действующими под его прямой ответственностью и контролем. Для проведения эффективного расследования учреждение должно располагать определенными ресурсами, включая подготовленный персонал и достаточные финансовые средства.

258. Равным образом, чтобы обеспечивать эффективное расследование учреждение должно быть наделено определенными основными полномочиями. На этот счет не имеется единых правил, и полномочия, которыми наделяется национальное учреждение, зависят от характера его механизма рассмотрения жалоб и тех функций, которые на него возложены. Однако при всех обстоятельствах учреждение **должно** обладать право- и дееспособностью, позволяющей ему выяснять, обоснована ли жалоба и, в положительном случае, устанавливать, кто несет ответственность. Без этого механизм рассмотрения жалоб будет беспредметным.

259. Полномочия вести расследования и выносить решения имеют решающее значение для эффективного и действенного расследования предполагаемых нарушений прав человека. Они могут включать следующее:

- право информировать субъект жалобы о выдвинутых против него обвинениях, с тем чтобы соответствующее лицо или ведомство имело возможность опровергнуть такие обвинения;

- свободный доступ ко всем документам, включая государственные архивы, которые, по мнению ведущего расследование органа, необходимы для надлежащего расследования жалобы;
- право требовать представления соответствующей информации либо в форме документов, либо посредством устных показаний;
- свобода проводить при необходимости расследования на местах, включая право посещать тюрьмы, центры содержания под стражей и т.д.;
- право вызывать стороны для слушания дела;
- право предоставлять иммунитет от преследования лицам, дающим свидетельские показания или иным образом выступающим в качестве свидетелей;
- право заслушивать и опрашивать любое лицо (включая экспертов и представителей правительственных ведомств и при необходимости частные стороны), которые, по мнению ведущего расследование органа, располагают знаниями о предполагаемом нарушении или иным образом в состоянии оказать помощь расследованию;
- исходя из вышеуказанной цели, право вызывать свидетелей и требовать их присутствия при слушании дела; получать устные и письменные показания под присягой; требовать представления таких документов или прочих материалов от государственных ведомств и властей, которые ведущий расследование орган считает необходимыми для надлежащего расследования жалобы.

260. Права некоторых национальных учреждений вести расследования дополняются общим положением, наделяющим учреждение правом осуществлять все (неоговоренные) виды деятельности, которые, по его мнению, необходимы для надлежащего расследования. Такое положение общего характера позволяет проявлять определенную гибкость в ходе расследования, что может оказаться крайне желательным. Однако крайне важно, чтобы учреждение, наделенное дискреционными полномочиями, сознавало свои собственные обязательства в отношении соблюдения прав всех лиц на каждой стадии расследования.

*b) Процедуры расследования*

261. Наделение достаточными и соответствующими полномочиями само по себе недостаточно для того, чтобы расследование велось надлежащим образом. Национальное учреждение должно также разработать свои собственные нормы и руководящие принципы (включая правила процедуры), которые должны распространяться на все расследования.

262. Хотя каждое учреждение должно выработать собственные процедуры на этот счет, все же было бы уместным высказать некоторые соображения общего характера. Во-первых, руководящие принципы должны отражать те функции, которыми наделено учреждение, и те полномочия, которые ему предоставлены для выполнения этих функций. Во-вторых, обеспечивая необходимую оперативную гибкость, они должны одновременно устанавливать четкую процедуру, от которой можно отходить только при некоторых четко определенных обстоятельствах. В-третьих, они должны установить поддающиеся измерению цели для своевременности.

263. Конкретные вопросы, которые должны быть решены в связи с процессом расследования, включают подлежащий принятию **критерий доказанности**. Проводящий расследование орган может с полным

основанием считаться наилучшим судьей доказательственных материалов, в связи с чем ему может быть дозволена определенная степень гибкости на этот счет. В ситуациях, когда тот или иной вопрос не охватывается законодательством, следует рассмотреть возможность принятия гражданско-процессуальной нормы "достаточной вероятности", а не уголовно-процессуальной нормы "при отсутствии обоснованного сомнения". Принятие нормы первого типа может быть оправдано, если исходить из наличия проблем доказательства во многих ситуациях подозреваемого нарушения прав человека и того факта, что цель большинства механизмов расследования состоит в защите, а не в наказании.

264. Возможность национального учреждения прибегать к **помощи экспертов** играет решающую роль в деле эффективного выполнения задач, стоящих перед ним в области расследования. Некоторые учреждения могут обращаться за помощью к государственным служащим и сотрудникам полиции или к представителям других кругов, которые, по мнению учреждения, наилучшим образом подходят для выполнения той или иной задачи. В тех случаях, когда такая возможность существует, крайне важно предусмотреть, чтобы эксперты, чьи услуги предоставляются правительственными кругами или ведомствами, могли действовать независимо от своего учреждения. В этой связи важно избегать такой ситуации, когда эксперты приглашаются из тех же ветвей правительства или ведомств, деятельность которых или их сотрудников расследуется.

265. Процедура расследования должна предусматривать конкретную правовую защиту тех лиц, которые обратились с жалобой или участвовали в расследовании жалобы от возможных ответных мер. Характер многих нарушений прав человека не исключает возможности того, что жертвы или свидетели будут опасаться репрессий за их решение обратиться с жалобой. Национальное учреждение должно иметь право принимать свои процедуры по защите свидетелей, в связи с чем на эти цели должны выделяться достаточные ресурсы.

266. Некоторые национальные учреждения признают важность полномочий налагать **санкции** на отдельные лица и ведомства, которые препятствуют расследованию или отказываются сотрудничать в его проведении. Национальное учреждение должно по меньшей мере быть наделено правом передавать то или иное дело другому органу на рассмотрение или для принятия мер, когда оно считает, что его расследование не может быть надлежащим образом проведено из-за сопротивления или отказа в сотрудничестве.

267. Важно обеспечить гласность руководящих принципов и стандартов, касающихся расследования жалоб. Это позволит информировать истцов о процессе расследования, в котором они участвуют, а также позволит повысить доверие общественности к учреждению как к компетентному органу, получающему жалобы о нарушении прав человека и принимающему по ним решения. Такие же положительные моменты могут вытекать из всех слушаний дел в открытом заседании и в результате общественного контроля за процессом расследования. Слушание в закрытом заседании должно проводиться лишь в исключительных случаях и только после публичного объяснения причин, объясняющих необходимость такого слушания дела.

#### *5. Средства правовой защиты в случае нарушений*

268. Полномочия национальных учреждений принимать соответствующие меры или обеспечивать правовую защиту по завершении расследования (или в случае невозможности прийти к примирению в споре) весьма различны. Некоторые учреждения наделены широкими полномочиями, в том что касается наказаний или передачи дела в более высокую инстанцию. Другие же учреждения должны ограничиваться рекомендациями, которые передаются парламенту или соответствующему государственному ведомству для принятия последующих мер.

269. Как и в случае самого процесса расследования, в вопросах правовой защиты не существует универсально применимых правил. Правила, подходящие для того или иного учреждения, зависят от структуры его механизма рассмотрения жалоб и конкретных целей, стоящих перед ним. Однако при этом следует иметь в виду, что полномочия получать и расследовать жалобы на нарушение прав человека приносят небольшую пользу, если они не сопровождаются дее- и правоспособностью, позволяющей обеспечивать правовую защиту в случае нарушения прав человека. Отсутствие такой дее- и правоспособности, а также действия, не стимулирующие подачу жалоб, могут подорвать доверие к самой процедуре подачи и рассмотрения жалоб.

270. Ниже рассматриваются полномочия, которыми может наделяться национальное учреждение с целью облегчения принятия последующих мер в отношении жалоб и правовой защиты в случае нарушений прав человека.

a) *Полномочия вносить рекомендации*

271. Почти во всех ситуациях национальные учреждения наделены правом выносить рекомендации по тем делам, которые они расследуют или урегулируют. В зависимости от юрисдикции учреждения рекомендация может адресоваться государственному ведомству, государственному должностному лицу, частному лицу или организации. В ней может предлагаться принятие мер, направленных на предупреждение или смягчение последствий нарушений прав человека; в ней может предлагаться изменение практики или процедуры, пересмотр или отмена того или иного решения; в ней может предлагаться извинение перед потерпевшим, компенсация ущерба или альтернативная правозащитная акция. Рекомендации могут касаться конкретного случая или выноситься в более широком контексте с целью предупреждения повторения наносящих ущерб мер или поведения.

272. Независимо от своего субъекта или предмета рекомендация по своей сути никогда не является обязательной для исполнения; согласие с ней любой стороны должно носить добровольный характер и не может навязываться. Однако в некоторых ситуациях уклонение от исполнения рекомендаций, касающихся той или иной жалобы, может вынудить национальное учреждение передать дело другому органу на рассмотрение (см. пункт 273 и далее).

b) *Полномочия на передачу дела другому органу на рассмотрение*

273. Национальное учреждение может быть наделено правом передавать дела, которые оно расследовало или пыталось примирительно урегулировать, на рассмотрение другого ответственного ведомства. Дела могут передаваться соответствующему министерству, другому государственному ведомству или созданному для этой цели трибуналу, парламенту, судебным или правоохранительным органам.

274. Полномочия на передачу дела на рассмотрение другого органа, как правило, применяют на второй или последующей стадии процесса разрешения жалобы. Например, национальное учреждение может быть наделено правом передавать жалобу на рассмотрение другого органа, если:

- субъект, в отношении которого была сделана рекомендация или принято решение, не учитывает рекомендацию или отказывается подчиниться решению в строго оговоренный срок;
- нельзя гарантировать урегулирование дела;
- не соблюдены условия согласованного урегулирования;

- национальное учреждение считает, что оно не может надлежащим образом провести расследование из-за чинимых препятствий или отказа в необходимом сотрудничестве;
- расследование дает основания для подозрения в том, что было совершено преступное деяние или наказуемое по закону дисциплинарное правонарушение, требующее вмешательства со стороны судебных органов;
- расследование показало, что дело может наилучшим образом быть урегулировано другим ведомством.

275. Передача дела на рассмотрение другому органу может также оказаться целесообразной в том случае, когда одна или обе стороны недовольны результатами расследования или решением, принятым национальным учреждением в связи с жалобой. Любые средства, позволяющие **пересмотр или апелляцию** должны конкретно излагаться в законе или руководящих принципах, в соответствии с которыми действует учреждение, и сообщаться всем сторонам, затронутым в решении, принятом учреждением.

276. Функции национального учреждения в отношении того или иного конкретного дела не обязательно кончаются после того, как вопрос передается на рассмотрение другого органа. Например, если дело было передано на рассмотрение суда или трибунала, национальное учреждение должно иметь право выступить в таком органе в поддержку жалобы истца. Однако во всех случаях необходимо выработать руководящие принципы и процедуры наблюдения за передаваемыми жалобами, с тем чтобы они рассматривались всесторонне и надлежащим образом.

*c) Полномочия выносить определения*

277. Помимо полномочий выносить рекомендации и передавать дело на рассмотрение других органов Национальное учреждение может наделяться различными конкретными полномочиями, обеспечивающими средства для защиты жертв нарушения прав человека. Типы защиты в значительной мере зависят от характера нарушения. В тех случаях, когда нарушение можно нейтрализовать или ослабить его последствия, национальное учреждение может потребовать отменить конкретное административное решение или изменить практику или политику. Если же ситуацию нельзя восстановить в том виде, в каком она существовала до нарушения, методы удовлетворения жалобы могут включать вынесение приказа об общественном извинении или возмещении убытков или компенсации.

278. Правоспособность национального учреждения выносить решения относительно временного судебного запрета или временной судебной защиты в течение расследования может играть весьма полезную роль.

*d) Полномочия выносить постановления, подлежащие исполнению в принудительном порядке*

279. Национальное учреждение может быть наделено правом выносить постановления, подлежащие принудительному исполнению по закону, и обязательные для исполнения решения. Такое право обычно позволяет учреждению обращаться в более высокую инстанцию (например, трибунал, суд или прокуратура) в том случае, если сторона отказывается выполнять решения в указанный срок. Даже если действующая процедура правоприменения возлагается на другой орган, право выносить постановления, подлежащие исполнению в принудительном порядке, позволяют национальному учреждению значительно укрепить его полномочия в отношении рассмотрения жалоб на нарушения прав человека.



*e) Опубликование решений*

280. Помимо других конкретных полномочий в отношении правовой помощи национальное учреждение обычно наделяется правом публиковать результаты расследования или примирения одновременно с любыми вынесенными на этот счет рекомендациями или принятыми решениями. Строго говоря, это не является средством судебной защиты; правомочность в этом отношении должна обычно сосуществовать с другими механизмами правовой защиты и удовлетворения жалоб. Тем не менее правомочность публиковать свои выводы является важнейшей предпосылкой для доверия к механизму рассмотрения жалоб и обеспечения максимальной эффективности в пределах установленных полномочий.

281. Публикация служит также и другим явным целям; немаловажным из них являются информирование общественности и побуждение к дискуссии. Это может оказаться особо важным в таких ситуациях, когда предмет жалобы увязывается с более широкими проблемами дискриминации или несправедливости, которые, возможно, впоследствии придется решать парламенту или иной ветве правительства. Публикация результатов исследований может также служить эффективным средством, вселяющим уверенность нынешних и будущих истцов в то, что такие вопросы серьезно рассматриваются учреждением.

282. По мере возможности при опубликовании результатов исследования и решений следует учитывать требования сторон, предъявляемые к конфиденциальности. Например, не всегда надо публиковать подробности, касающиеся истцов.

*C. Расследования или публичные обследования suo moto*

283. Национальные учреждения могут обладать юрисдикцией в отношении проведения расследований или обследований возможных случаев нарушений прав человека без обязательного наличия официальной жалобы или просьбы со стороны государственного ведомства.

284. Право проводить расследования suo moto может иметь огромное значение и важные последствия. Дети, женщины, бедняки, бездомные, лица с умственными или физическими недостатками, заключенные и члены религиозных, этнических и языковых меньшинств в результате их неравноправного статуса особенно уязвимы в том, что касается нарушения прав человека. Нелепо, но в целом справедливо, что эти же уязвимые группы зачастую не знают о своих правах и существующих механизмах, обеспечивающих защиту их прав. Даже в тех случаях, когда жертвы нарушения прав человека знают об этом, они зачастую не имеют заступников, способных выступать от их имени, и могут проявлять глубокое нежелание обращаться в официальный орган с официальной жалобой.

285. Иногда утверждают, что, поскольку министерства и государственные ведомства имеют законную и административную дееспособность проводить обследования, не стоит дублировать эту функцию, наделяя национальные учреждения правом проводить свои собственные расследования. Это утверждение опровергается тем фактом, что почти во всех регионах мира национальные и международные стандарты в области прав человека все еще недостаточно интегрированы в административную инфраструктуру и недостаточно укоренились в сознании государственных служащих. Например, обследование жилищных условий, проводимое без учета принципов защиты прав человека, может рассматривать бездомность чисто как проблему обеспеченности жильем. Подход к этой проблеме с учетом прав человека позволяет, в частности, рассматривать вопрос о доступности адекватного жилья одновременно с правами отдельных групп населения на особую защиту. Обследование психических заболеваний, проводимое с учетом прав человека, выходит за рамки простого анализа правовой защиты и учитывает намного более широкий круг

прав, включая право на медицинское обслуживание, реабилитацию, образование, консультирование, социально-экономическую безопасность и защиту от дискриминации.

286. Национальные учреждения, обладающие правоспособностью проводить собственные расследования, могут многое сделать для того, чтобы голос уязвимых групп был услышан в обществе и чтобы нарушения прав человека, когда бы они ни случались, становились достоянием гласности.

#### *1. Отбор вопросов для расследования*

287. При некоторых обстоятельствах эффективная процедура рассмотрения жалоб может служить барометром повседневной социальной ситуации в области прав человека, по крайней мере, постольку, поскольку это касается национального учреждения. Эти процедуры, которые существуют в международной системе защиты прав человека, выполняют такую функцию уже многие годы. Сообщения, получаемые в соответствии с тем или иным договором по правам человека или в связи с тем или иным вопросом, тщательно изучаются, с тем чтобы выделить особо острые проблемы и выявить негативные тенденции. При возникновении таких проблем или тенденций соответствующий орган может использовать такую информацию в качестве основы для расследования.

288. Национальные учреждения, обладающие компетенцией получать индивидуальные жалобы и проводить собственные обследования, могут с пользой для себя следовать этой практике, тщательно отбирая все полученные жалобы, с тем чтобы определить наличие какой-либо тенденции или модели, которые могут указать на необходимость проведения дальнейшего расследования.

289. Однако по уже указанным причинам (пункты 284-285 выше) механизм рассмотрения жалоб не всегда точно отражает текущую ситуацию в области прав человека. В связи с этим национальное учреждение должно создать альтернативные процедуры, позволяющие выявлять существующие и потенциальные проблемы. Такие процедуры включают формирование и укрепление взаимоотношений с общинами и неправительственными организациями, которые в силу своих функций должны знать о трудностях и проблемах, существующих в обществе. Национальное учреждение может также осуществлять свою повседневную деятельность таким образом, чтобы обеспечивать максимально тесные контакты со своими клиентами. Средства массовой информации могут также служить полезным средством для выявления случаев недобросовестного администрирования, противозаконных действий и нарушения прав человека, совершаемых государственными органами и частными лицами и организациями.

#### *2. Проведение расследования suo moto*

290. Что касается необходимых полномочий и желательных процедур, то между расследованием индивидуальной жалобы и более общим изучением того или иного вопроса или ситуации существуют небольшие различия. Помимо явных расхождений в масштабах, различия обычно определяются целью расследования или изучения.

291. Как уже указывалось, цель расследования индивидуальной жалобы сводится к тому, чтобы установить факт нарушения прав человека или его незаконный характер и в таком случае лицо или организацию, ответственных за это. Хотя общее изучение может преследовать подобные цели, оно одновременно занимается более широкими последствиями, порождаемыми тем или иным вопросом или ситуацией. Это требует от лиц, ведущих расследование, изучать более трудные и имеющие далеко идущие последствия вопросы, в том числе: как произошли такие нарушения; какая практика, меры или политика способствовали этому; и какие меры следует принять, чтобы улучшить ситуацию или предотвратить

повторение таких нарушений. Национальное учреждение, удовлетворяя индивидуальные жалобы, может редко удовлетворительно решать такие вопросы. Напротив, оно может счесть необходимым изучить широкий круг политических, социальных и экономических переменных факторов, с тем чтобы установить причины их появления и внести полезные предложения с целью их устранения.

292. Если обследование задумано как "публичное", национальное учреждение должно предпринять конкретные шаги, с тем чтобы базовые документы и прочая информация были доступны общественности и чтобы все слушания проходили гласно. Следует широко пропагандировать проводимое обследование, чтобы лица, обладающие соответствующей информацией или способные высказать мнение относительно рассматриваемого вопроса, могли в полной мере воспользоваться им.

### *3. Последующие меры*

293. Вопрос о последующих мерах обычно относится к конкретным полномочиям, которыми наделяется национальное учреждение в отношении проведения расследований по собственной инициативе. Как и в случае индивидуальных жалоб, учреждение может наделяться правом направлять рекомендации, основанные на результатах расследования, соответствующему государственному ведомству или органу. Оно может также использовать другие права, с тем чтобы побуждать членов парламента к законодательным реформам (см. пункты 190 и далее).

294. Невзирая на свои конкретные полномочия в отношении последующих мер, национальное учреждение должно прилагать все усилия к тому, чтобы результаты его обследований становились достоянием гласности и распространялись как можно шире. Меры, принимаемые во исполнение высказанных рекомендаций, должны строго контролироваться, а информация о мерах, принятых государственными ведомствами или законодательной властью в ответ на такие рекомендации, должна включаться в ежегодный доклад национального учреждения.

### *D. Участие в судебном судопроизводстве*

295. Национальное учреждение может быть наделено правом принимать участие в судопроизводстве (обычно представляя записки *amicus curiae*) при рассмотрении дел, передаваемых суду в соответствии с законодательством в области прав человека или иным образом связанных с вопросами прав человека, которые входят в компетенцию учреждения. Учреждение может воспользоваться такой возможностью, информируя суд о последствиях рассматриваемого дела для прав человека и о соответствующих национальных и международных стандартах.

296. Правомочность принимать участие в судопроизводстве не является автоматической, в связи с чем требуется запрашивать разрешение суда на этот счет. Такое разрешение обычно обуславливается тем интересом, который учреждение проявляет к рассматриваемому делу. Это не вызывает трудностей, если то или иное дело передается в суд в соответствии с внутренним законодательством в области прав человека. В иных ситуациях национальное учреждение, возможно, должно доказать, что в данном деле имеются правозащитные элементы и что, хотя не имеется прямо применимого законодательного положения во внутреннем праве, есть основания для применения международных стандартов в области прав человека.

297. Национальное учреждение может также обладать правом выступать в суде, чтобы добиться судебного приказа об исполнении его определений в принудительном порядке.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

298. По мнению некоторых, нет достаточных оснований для создания специального механизма, занимающегося поощрением и защитой прав человека. Они могут утверждать, что неразумно тратить скудные ресурсы на такие органы и что независимая судебная система и демократически избранный парламент достаточны, чтобы воспрепятствовать нарушению прав человека.

299. К сожалению, история учит обратному. Учреждение, которое некоторым образом отделено от функций исполнительной власти и судебной администрации, имеет все возможности, чтобы играть ведущую роль в области прав человека. Сохраняя реальную и потенциальную дистанцию от находящегося у власти правительства, такой орган может внести уникальный вклад в усилия страны, направленные на защиту своих граждан и на развитие культуры, уважающей права человека и основные свободы.

300. В настоящем руководстве делается попытка осветить основные элементы, которые могут способствовать эффективному функционированию национальных учреждений, занимающихся правами человека, в их усилиях повысить осведомленность общественности, расширить просветительную работу в области прав человека, консультировать правительства и помогать им в деле выработки законодательных норм и политики и расследовать предполагаемые нарушения прав человека. Настоящее руководство является плодом знаний, накопленных как в Центре по правам человека Организации Объединенных Наций, так и вне его, и послужит основой для дальнейшего развития программы Центра в этой области.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

## Приложение I

ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ СТАТУСА НАЦИОНАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ a/Полномочия и функции

1. Национальное учреждение наделено полномочиями по поощрению и защите прав человека.
2. Национальное учреждение имеет мандат, который охватывает как можно более широкий круг вопросов и четко изложен в конституции или законодательстве и в котором определяется его состав и круг ведения.
3. В частности, национальное учреждение осуществляет следующие функции:
  - a) представлять в консультативном порядке правительству, парламенту и 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; национальное учреждение может принять решение об их опубликовании; суждения, рекомендации, предложения и доклады, а также любая прерогатива национального учреждения касаются следующих областей:
    - i) любых законодательных и административных положений, а также положений, касающихся судопроизводства и направленных на соблюдение прав человека и повышение эффективности их защиты; в этой связи национальное учреждение изучает законодательство и действующие административные положения, а также законопроекты и предложения о принятии законов и делает рекомендации, которые оно сочтет целесообразными, в целях обеспечения соответствия этих положений основополагающим принципам, касающимся прав человека; в случае необходимости оно рекомендует принятие нового законодательства, усовершенствование действующего законодательства и принятие или изменение административных мер;
    - ii) любого случая нарушения прав человека, который она может счесть необходимым рассмотреть;
    - iii) подготовки докладов о положении в стране с точки зрения прав человека в целом, а также о более конкретных вопросах;

---

a/ Резолюция 1992/54 Комиссии по правам человека от 3 марта 1992 года, приложение (Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1992 год, Дополнение № 2 (E/1992/22), глава II, раздел A); резолюция 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года, приложение.

- iv) привлечения внимания правительства к случаям нарушения прав человека в любой стране, представления ему предложений относительно любых мер, направленных на то, чтобы положить таким нарушениям конец, и, в случае необходимости, изложения своих соображений относительно позиции правительства и принятых им мер;
- b) поощрять и контролировать согласование законодательства, национальных правил и практики с международными документами по правам человека, участником которых является данное государство, и их эффективное осуществление;
- c) содействовать ратификации вышеупомянутых документов или присоединению к этим документам и следить за их осуществлением;
- d) оказывать содействие в подготовке докладов, которые государства должны представлять органам и комитетам Организации Объединенных Наций, а также региональным учреждениям в осуществление своих обязательств по конвенциям, и, в случае необходимости, выражать свое мнение по этому вопросу в соответствии с принципом независимости;
- e) сотрудничать с Организацией Объединенных Наций и любыми другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций, с региональными учреждениями и национальными учреждениями других стран, компетентными в областях, связанных с поощрением и защитой прав человека;
- f) принимать участие в разработке программ, касающихся преподавания и исследований по вопросам прав человека, и участвовать в их осуществлении в школах, университетах и в профессиональных кругах;
- g) распространять информацию о правах человека и борьбе против всех форм дискриминации, особенно расовой дискриминации, привлекая внимание общественности к этим вопросам, в частности посредством информирования и просветительской деятельности, и используя все средства массовой информации.

#### Состав и гарантии независимости и плюрализма

1. Состав национального учреждения и порядок выдвижения его членов, выбираемых или назначаемых, должны соответствовать процедуре, предусматривающей все необходимые гарантии для обеспечения плюралистического представительства социальных сил (гражданского общества), имеющих отношение к поощрению и защите прав человека, в частности путем использования полномочий, позволяющих установить эффективное сотрудничество с представителями или посредством участия в их деятельности представителей:

- a) неправительственных организаций, компетентных в области прав человека и борьбы против расовой дискриминации, профсоюзов, заинтересованных общественных и профессиональных организаций, в частности организаций юристов, медиков, журналистов и деятелей науки;
- b) различных философских и религиозных течений;
- c) университетов и квалифицированных экспертов;

d) парламента;

e) административных органов (в этом случае их представители участвуют в рассмотрении вопросов лишь в качестве консультантов).

2. Национальное учреждение располагает инфраструктурой, обеспечивающей надлежащее осуществление его функционирования, в том числе достаточными средствами. Эти средства, в частности, должны использоваться для найма персонала и аренды помещений, с тем чтобы обеспечить его автономность от государства, при этом предусматривается только финансовый контроль такого учреждения при условии уважения его независимости.

3. Для гарантии мандата сотрудников такого учреждения, без чего оно не может быть действительно независимым, их назначения производятся в соответствии с официальным актом, в котором четко указывается продолжительность, начало и конец действия мандата. Он может возобновляться при условии обеспечения плюралистического характера его состава.

#### Направления деятельности

В рамках своей деятельности национальное учреждение должно:

a) изучать по своему усмотрению любые вопросы, относящиеся к его компетенции, будь то вопросы, представленные правительством или рассматриваемые по инициативе его членов или по предложению любого лица, обратившегося с заявлением;

b) заслушивать любое лицо, запрашивать любую информацию и любые документы, необходимые для оценки ситуаций, относящихся к его компетенции;

c) обращаться к общественности либо непосредственно, либо через любые средства массовой информации, в частности для информирования о своих оценках и рекомендациях;

d) проводить заседания на регулярной основе и в зависимости от необходимости, на которых должны присутствовать все его регулярно созываемые члены;

e) создавать в своих рамках и в зависимости от необходимости рабочие группы и учреждать местные или региональные отделы для содействия осуществлению возложенных на них функций;

f) координировать свою деятельность с другими судебными или несудебными органами, занимающимися поощрением и защитой прав человека (в частности, омбудсменами, арбитрами или другими аналогичными органами);

g) с учетом важной роли неправительственных организаций, дополняющих деятельность национальных учреждений, развивать связи с неправительственными организациями, занимающимися поощрением и защитой прав человека, социальным и экономическим развитием, борьбой против расизма, защитой особенно 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 наделено правом получать и рассматривать жалобы и заявления, касающиеся отдельных ситуаций. Оно может рассматривать материалы, направленные отдельными лицами, их представителями, третьими сторонами, неправительственными организациями, ассоциациями и профсоюзами и любыми другими представительными организациями. В этом случае без ущерба для вышеупомянутых принципов, касающихся других полномочий комиссий, возложенные на них функции могут основываться на следующих принципах:

- a) стремиться к дружественному урегулированию посредством согласительной процедуры или в рамках, предписанных законом, посредством принятия обязательных для исполнения решений или, в случае необходимости, урегулировать спор на основе конфиденциальности;
- b) информировать автора заявления о его правах, в частности об имеющихся в его распоряжении средствах правовой защиты, и облегчать ему доступ к таким средствам;
- c) рассматривать жалобы или заявления и направлять их любому другому органу, компетентному в рамках, установленных законом;
- d) делать рекомендации компетентным органам, в частности посредством выдвижения предложений об изменениях или реформах законодательства, административных правил и практики, особенно если они являются причиной трудностей, с которыми пришлось столкнуться лицам, заявившим о своих правах.



Приложение II

КОНТАКТНЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ЦЕНТРЫ

African Centre for Democracy and Human Rights Studies  
Kairabi Avenue  
Banjul  
THE GAMBIA  
tel: (220) 394525/394961  
fax: (220) 394962

Centre for Human Rights  
United Nations  
8-14, avenue de la Paix  
1211 Geneva 10  
SWITZERLAND  
tel: (4122) 907 1234  
fax: (4122) 917 0123

Commonwealth Secretariat  
Human Rights Unit  
Marlborough House  
Pall Mall  
London SW1Y 5HX  
UNITED KINGDOM  
tel: (4471) 839 3411  
fax: (4471) 930 0827

Human Rights Information Centre  
Council of Europe  
67075 Strasbourg  
FRANCE  
tel: (33 88) 412818  
fax: (33 88) 412704

Inter-American Institute of Human Rights  
Apartado postal 10-081  
1000 San José  
COSTA RICA  
tel: (506) 234 0404  
fax: (506) 234 0955

International Ombudsman Institute  
Room 205-D, Weir Library  
Law Centre  
University of Alberta  
Edmonton T6 G2 H5  
CANADA  
tel: (1403) 492 3196  
fax: (1403) 492 4924

## Приложение III

ИНФОРМАЦИЯ О ПРОГРАММЕ ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ЦЕНТРА  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
В ЧАСТИ, КАСАЮЩЕЙСЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

1. Программа технического сотрудничества Центра по правам человека является тем средством, с помощью которого Организация Объединенных Наций стремится выполнить закрепленную в ее Уставе задачу поощрения прав человека и основных свобод. Основная цель программы состоит в поощрении всеобъемлющего применения международных норм в области прав человека на национальном уровне. В соответствии с этим помощь оказывается по запросам, поступающим от государств-членов, причем обычно до подготовки и осуществления конкретного предложения проводится тщательная оценка потребностей. Элементы программы включают помощь в конституционной и законодательной реформе; подготовку по вопросам отправления правосудия (для судей, адвокатов, прокуроров, сотрудников полиции, военнослужащих и тюремного персонала); помощь в проведении выборов; подготовку государственных служащих в вопросах подготовки докладов для договорных органов; предоставление стипендий и просветительскую деятельность.
2. Центральное место в программе технической помощи занимают вопросы укрепления роли, которую национальные учреждения могут играть в деле поощрения и защиты прав человека. С этой целью Центр по правам человека разработал план действий с перечислением задач, включая оказание помощи в деле создания новых учреждений и укрепления действующих учреждений и содействия сотрудничеству между учреждениями.
3. Центр прежде всего оказывает свои услуги правительствам, которые планируют или создают национальные учреждения по правам человека. Именно на этой подготовительной стадии принимаются кардинальные решения, касающиеся характера, функций, полномочий и ответственности учреждения. На этой стадии помощь обычно включает предоставление услуг экспертов, консультирующих государственные органы относительно подходящих моделей в сравнительной перспективе, а также предоставление технической информации, имея в виду облегчить задачу выработки соответствующих законопроектов. Центр может также предоставлять услуги экспертов для оказания помощи новому учреждению в выработке критериев и процедур набора и назначения старших сотрудников.
4. Техническая помощь действующим национальным учреждениям должна, несомненно, оказываться с учетом существующей правовой основы. В таких случаях Центр может оказывать разнообразную помощь (включая подготовку кадров), направленную на укрепление учреждения и расширение его возможностей, с тем чтобы оно могло играть эффективную роль в деле поощрения и защиты прав человека.
5. Содействие сотрудничеству между национальными учреждениями ведется по различным направлениям. Правительства, планирующие создать учреждение по правам человека, могут воспользоваться практическим опытом других правительств, которые уже прошли этот путь. Правительства тех стран, где уже действуют такие учреждения, могут взаимно помогать друг другу, обмениваясь информацией и опытом. Действующие учреждения могут также практически сотрудничать, осуществляя совместные мероприятия и общими силами выполняя исследовательские проекты. Центр по правам человека содействует этим контактам, обеспечивая обмен стипендиями и оказывая помощь в организации международных, региональных и субрегиональных мероприятий, включая учебные курсы, семинары, практикумы и периодические совещания.
6. Национальное учреждение может направлять просьбы об оказании помощи Верховному комиссару по правам человека по следующему адресу: United Nations, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. Запросы о предоставлении информации могут направляться руководителю Отдела технического сотрудничества Центра по правам человека Организации Объединенных Наций по тому же адресу.

## Приложение IV

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ БИЛЛЬ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА

**1. Всеобщая декларация прав человека**

## ПРЕАМБУЛА

Принимая во внимание, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира; и

принимая во внимание, что пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским актам, которые возмущают совесть человечества, и что создание такого мира, в котором люди будут иметь свободу слова и убеждений и будут свободны от страха и нужды, провозглашено как высокое стремление людей; и

принимая во внимание, что необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения; и

принимая во внимание, что необходимо содействовать развитию дружественных отношений между народами; и

принимая во внимание, что народы Объединенных Наций подтвердили в Уставе свою веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности и в равноправие мужчин и женщин и решили содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе; и

принимая во внимание, что государства-члены обязались содействовать, в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций, всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод; и

принимая во внимание, что всеобщее понимание характера этих прав и свобод имеет огромное значение для полного выполнения этого обязательства,

Генеральная Ассамблея

провозглашает настоящую Всеобщую декларацию прав человека в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства, с тем чтобы каждый человек и каждый орган общества, постоянно имея в виду настоящую Декларацию, стремились путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению, путем национальных и международных прогрессивных мероприятий, всеобщего и эффективного признания и осуществления их как среди народов государств - членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией.

#### Статья 1

Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства.

#### Статья 2

Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, 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.

Кроме того, не должно проводиться никакого различия на основе политического, правового или международного статуса страны или территории, к которой человек принадлежит, независимо от того, является ли эта территория независимой, подопечной, самоуправляющейся или как-либо иначе ограниченной в своем суверенитете.

#### Статья 3

Каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность.

#### Статья 4

Никто не должен содержаться в рабстве или в подневольном состоянии; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах.

#### Статья 5

Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению и наказанию.

#### Статья 6

Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности.

#### Статья 7

Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации.

#### Статья 8

Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом.

#### Статья 9

Никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию.

#### Статья 10

Каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом.

#### Статья 11

1. Каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты.

2. Никто не может быть осужден за преступление на основании совершения какого-либо деяния или за бездействие, которые во время их совершения не составляли преступления по национальным законам или по международному праву. Не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое могло быть применено в то время, когда преступление было совершено.

#### Статья 12

Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств.

#### Статья 13

1. Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства.

2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну.

#### Статья 14

1. Каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем.

2. Это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неополитического преступления, или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций.

Статья 15

1. Каждый человек имеет право на гражданство.
2. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.

Статья 16

1. Мужчины и женщины, достигшие совершеннолетия, имеют право без всяких ограничений по признаку расы, национальности или религии вступать в брак и основывать семью. Они пользуются одинаковыми правами в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и во время его расторжения.
2. Брак может быть заключен только при свободном и полном согласии обеих вступающих в брак сторон.
3. Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства.

Статья 17

1. Каждый человек имеет право владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими.
2. Никто не должен быть произвольно лишен своего имущества.

Статья 18

Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных порядков.

Статья 19

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

Статья 20

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.
2. Никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию.

### Статья 21

1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.
2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.
3. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

### Статья 22

Каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства.

### Статья 23

1. Каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы.
2. Каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную оплату за равный труд.
3. Каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения.
4. Каждый человек имеет право создавать профессиональные союзы и входить в профессиональные союзы для защиты своих интересов.

### Статья 24

Каждый человек имеет право на отдых и досуг, включая право на разумное ограничение рабочего дня и на оплачиваемый периодический отпуск.

### Статья 25

1. Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам.

2. Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой.

#### Статья 26

1. Каждый человек имеет право на образование. Образование должно быть бесплатным по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования. Начальное образование должно быть обязательным. Техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным, и высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого.

2. Образование должно быть направлено к полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и основным свободам. Образование должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами и должно содействовать деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

3. Родители имеют право приоритета в выборе вида образования для своих малолетних детей.

#### Статья 27

1. Каждый человек имеет право свободно участвовать в культурной жизни общества, наслаждаться искусством, участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами.

2. Каждый человек имеет право на защиту его моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных, литературных или художественных трудов, автором которых он является.

#### Статья 28

Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены.

#### Статья 29

1. Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности.

2. При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

3. Осуществление этих прав и свобод ни в коем случае не должно противоречить целям и принципам Организации Объединенных Наций.



### Статья 30

Ничто в настоящей Декларации не может быть истолковано, как предоставление какому-либо государству, группе лиц или отдельным лицам права заниматься какой-либо деятельностью или совершать действия, направленные к уничтожению прав и свобод, изложенных в настоящей Декларации.

## **2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах**

### **ПРЕАМБУЛА**

*Участвующие в настоящем Пакте государства,*

принимая во внимание, что в соответствии с принципами, провозглашенными Уставом Организации Объединенных Наций, признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира,

признавая, что эти права вытекают из присущего человеческой личности достоинства,

признавая, что, согласно Всеобщей декларации прав человека, идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же, как и своими гражданскими и политическими правами,

принимая во внимание, что по Уставу Организации Объединенных Наций государства обязаны поощрять всеобщее уважение и соблюдение прав и свобод человека,

принимая во внимание, что каждый отдельный человек, имея обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит, должен добиваться поощрения и соблюдения прав, признаваемых в настоящем Пакте,

соглашаются о нижеследующих статьях:

### **ЧАСТЬ I**

#### Статья 1

1. Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие.

2. Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права. Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования.

3. Все участвующие в настоящем Пакте государства, в том числе те, которые несут ответственность за управление несамоуправляющимися и подопечными территориями, должны в

соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право.

## ЧАСТЬ II

### Статья 2

1. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер.

2. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

3. Развивающиеся страны могут с надлежащим учетом прав человека и своего народного хозяйства определять, в какой мере они будут гарантировать признаваемые в настоящем Пакте экономические права лицам, не являющимся их гражданами.

### Статья 3

Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами, предусмотренными в настоящем Пакте.

### Статья 4

Участвующие в настоящем Пакте государства признают, что в отношении пользования теми правами, которые то или иное государство обеспечивает в соответствии с настоящим Пактом, это государство может устанавливать только такие ограничения этих прав, которые определяются законом, и только постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе.

### Статья 5

1. Ничто в настоящем Пакте не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте.

2. Никакое ограничение или умаление каких бы то ни было основных прав человека, признаваемых или существующих в какой-либо стране в силу закона, конвенций, правил или обычаев, не

допускается под тем предлогом, что в настоящем Пакте не признаются такие права или что в нем они признаются в меньшем объеме.

### ЧАСТЬ III

#### Статья 6

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и предпримут надлежащие шаги к обеспечению этого права.

2. Меры, которые должны быть приняты участвующими в настоящем Пакте государствами в целях полного осуществления этого права, включают программы профессионально-технического обучения и подготовки, пути и методы достижения неуклонного экономического, социального и культурного развития и полной производительной занятости в условиях, гарантирующих основные политические и экономические свободы человека.

#### Статья 7

Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на справедливые и благоприятные условия труда, включая, в частности:

- a) вознаграждение, обеспечивающее, как минимум, всем трудящимся:
  - i) справедливую зарплату и равное вознаграждение за труд равной ценности без какого бы то ни было различия, причем, в частности, женщинам должны гарантироваться условия труда не хуже тех, которыми пользуются мужчины, с равной платой за равный труд;
  - ii) удовлетворительное существование для них и их семей в соответствии с постановлениями настоящего Пакта;
- b) условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены;
- c) одинаковую для всех возможность продвижения в работе на соответствующие более высокие ступени исключительно на основании трудового стажа и квалификации;
- d) отдых, досуг и разумное ограничение рабочего времени и оплачиваемый периодический отпуск, равно как и вознаграждение за праздничные дни.

#### Статья 8

1. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить:
- a) право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору при единственном условии соблюдения правил соответствующей организации. Пользование указанным правом не подлежит

никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других;

b) право профессиональных союзов образовывать национальные федерации или конфедерации и право этих последних основывать международные профессиональные организации или присоединяться к таковым;

c) право профессиональных союзов функционировать беспрепятственно без каких-либо ограничений, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других;

d) право на забастовки при условии его осуществления в соответствии с законами каждой страны.

2. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этими правами для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или администрации государства.

3. Ничто в настоящей статье не дает права государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям.

#### Статья 9

Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование.

#### Статья 10

Участвующие в настоящем Пакте государства признают, что:

1. Семье, являющейся естественной и основной ячейкой общества, должны предоставляться по возможности самая широкая охрана и помощь в особенности при ее образовании и пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании. Брак должен заключаться по свободному согласию вступающих в брак.

2. Особая охрана должна предоставляться матерям в течение разумного периода до и после родов. В течение этого периода работающим матерям должен предоставляться оплачиваемый отпуск или отпуск с достаточными пособиями по социальному обеспечению.

3. Особые меры охраны и помощи должны приниматься в отношении всех детей и подростков без какой бы то ни было дискриминации по признаку семейного происхождения или по иному признаку. Дети и подростки должны быть защищены от экономической и социальной эксплуатации. Применение их труда в области, вредной для их нравственности и здоровья или опасной для жизни, или могущей повредить их нормальному развитию, должно быть наказуемо по закону. Кроме того, государства должны установить возрастные пределы, ниже которых пользование платным детским трудом запрещается и карается законом.

### Статья 11

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии.

2. Участвующие в настоящем Пакте государства, признавая основное право каждого человека на свободу от голода, должны принимать необходимые меры индивидуально и в порядке международного сотрудничества, включающие проведение конкретных программ, для того чтобы:

a) улучшить методы производства, хранения и распределения продуктов питания путем широкого использования технических и научных знаний, распространения знаний о принципах питания и усовершенствования или реформы аграрных систем таким образом, чтобы достигнуть наиболее эффективного освоения и использования природных ресурсов; и

b) обеспечить справедливое распределение мировых запасов продовольствия в соответствии с потребностями и с учетом проблем стран как импортирующих, так и экспортирующих пищевые продукты.

### Статья 12

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья.

2. Меры, которые должны быть приняты участвующими в настоящем Пакте государствами для полного осуществления этого права, включают мероприятия, необходимые для:

a) обеспечения сокращения мертворождаемости и детской смертности и здорового развития ребенка;

b) улучшения всех аспектов гигиены внешней среды и гигиены труда в промышленности;

c) предупреждения и лечения эпидемических, эндемических, профессиональных и иных болезней и борьбы с ними;

d) создания условий, которые обеспечивали бы всем медицинскую помощь и медицинский уход в случае болезни.

### Статья 13

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на образование. Они соглашаются, что образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и сознания ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам. Они далее соглашаются в том, что образование должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества, способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми

нациями и всеми расовыми, этническими и религиозными группами и содействовать работе Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

2. Участвующие в настоящем Пакте государства признают, что для полного осуществления этого права:

- a) начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех;
- b) среднее образование в его различных формах, включая профессионально-техническое среднее образование, должно быть открыто и сделано доступным для всех путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования;
- c) высшее образование должно быть сделано одинаково доступным для всех на основе способностей каждого путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования;
- d) элементарное образование должно поощряться или интенсифицироваться, по возможности, для тех, кто не проходил или не закончил полного курса своего начального образования;
- e) должно активно проводиться развитие сети школ всех ступеней, должна быть установлена удовлетворительная система стипендий и должны постоянно улучшаться материальные условия преподавательского персонала.

3. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов выбирать для своих детей не только учрежденные государственными властями школы, но и другие школы, отвечающие тому минимуму требований для образования, который может быть установлен или утвержден государством, и обеспечивать религиозное нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями.

4. Никакая часть настоящей статьи не должна толковаться в смысле умаления свободы отдельных лиц и учреждений создавать учебные заведения и руководить ими при неизменном условии соблюдения принципов, изложенных в пункте 1 настоящей статьи, и требования, чтобы образование, даваемое в таких заведениях, отвечало тому минимуму требований, который может быть установлен государством.

#### Статья 14

Каждое участвующее в настоящем Пакте государство, которое ко времени своего вступления в число участников не смогло установить на территории своей метрополии или на других территориях, находящихся под его юрисдикцией, обязательного бесплатного начального образования, обязуется в течение двух лет выработать и принять подробный план мероприятий для постепенного проведения в жизнь - в течение разумного числа лет, которое должно быть указано в этом плане, - принципа обязательного бесплатного всеобщего образования.

#### Статья 15

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на:

- a) участие в культурной жизни;
- b) пользование результатами научного прогресса и их практического применения;
- c) пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является.

2. Меры, которые должны приниматься участвующими в настоящем Пакте государствами для полного осуществления этого права, включают те, которые необходимы для охраны, развития и распространения достижений науки и культуры.

3. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать свободу, безусловно необходимую для научных исследований и творческой деятельности.

4. Участвующие в настоящем Пакте государства признают пользу, извлекаемую из поощрения и развития международных контактов и сотрудничества в научной и культурной областях.

#### ЧАСТЬ IV

##### Статья 16

1. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются представлять в соответствии с настоящей частью этого Пакта доклады о принимаемых ими мерах и о прогрессе на пути к достижению соблюдения прав, признаваемых в этом Пакте.

2. a) Все доклады представляются Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, который направляет их экземпляры на рассмотрение в Экономический и Социальный Совет в соответствии с положениями настоящего Пакта;

b) Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций также препровождает специализированным учреждениям экземпляры докладов или любые соответствующие части докладов участвующих в настоящем Пакте государств, которые также являются членами этих специализированных учреждений, поскольку такие доклады или части этих докладов относятся к любым вопросам, входящим в рамки обязанностей вышеуказанных учреждений в соответствии с их конституционными актами.

##### Статья 17

1. Участвующие в настоящем Пакте государства представляют свои доклады по этапам в соответствии с программой, которая должна быть установлена Экономическим и Социальным Советом в течение одного года после вступления в силу настоящего Пакта по консультации с государствами-участниками и заинтересованными специализированными учреждениями.

2. В докладах могут указываться факторы и затруднения, влияющие на степень исполнения обязанностей по настоящему Пакту.

3. Если соответствующие сведения были ранее сообщены Организации Объединенных Наций или какому-либо специализированному учреждению каким-либо участвующим в настоящем Пакте

государством, то нет необходимости воспроизводить эти сведения, и будет достаточной точная ссылка на сведения, сообщенные таким образом.

#### Статья 18

Во исполнение своих обязанностей по Уставу Организации Объединенных Наций в области прав человека и основных свобод Экономический и Социальный Совет может вступать в соглашения со специализированными учреждениями о предоставлении ими ему докладов о прогрессе на пути к достижению соблюдения постановлений настоящего Пакта, относящихся к сфере их деятельности, эти доклады могут включать подробности принимаемых их компетентными органами решений и рекомендаций о таком осуществлении.

#### Статья 19

Экономический и Социальный Совет может передавать в Комиссию по правам человека для рассмотрения и дачи общих рекомендаций или, в соответствующих случаях, для сведения доклады, касающиеся прав человека, представляемые государствами в соответствии со статьями 16 и 17, и доклады, касающиеся прав человека, представляемые специализированными учреждениями в соответствии со статьей 18.

#### Статья 20

Заинтересованные участвующие в настоящем Пакте государства и специализированные учреждения могут представлять Экономическому и Социальному Совету замечания по любой общей рекомендации согласно статье 19 или по ссылке на такую общую рекомендацию в любом докладе Комиссии по правам человека, или в любом документе, на который там делается ссылка.

#### Статья 21

Экономический и Социальный Совет может представлять время от времени Генеральной Ассамблее доклады с рекомендациями общего характера и с кратким изложением сведений, получаемых от участвующих в настоящем Пакте государств и от специализированных учреждений, о принятых мерах и достигнутых результатах в области обеспечения всеобщего соблюдения прав, признаваемых в настоящем Пакте.

#### Статья 22

Экономический и Социальный Совет может обращать внимание других органов Организации Объединенных Наций, их вспомогательных органов и специализированных учреждений, занимающихся предоставлением технической помощи, на любые вопросы, возникающие в связи с докладами, упоминаемыми в настоящей части настоящего Пакта, которые могут быть полезны этим органам при вынесении каждым из них в пределах своей компетенции решений относительно целесообразности международных мер, которые могли бы способствовать эффективному постепенному проведению в жизнь настоящего Пакта.



### Статья 23

Участвующие в настоящем Пакте государства соглашаются, что к числу международных мероприятий, способствующих осуществлению прав, признаваемых в настоящем Пакте, относится применение таких средств, как заключение конвенций, принятие рекомендаций, оказание технической помощи и проведение региональных совещаний и технических совещаний в целях консультаций, а также исследования, организованные совместно с заинтересованными правительствами.

### Статья 24

Ничто в настоящем Пакте не должно толковаться как умаление значения постановлений Устава Организации Объединенных Наций и уставов специализированных учреждений, которые определяют соответствующие обязанности различных органов Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений в отношении вопросов, которых касается настоящий Пакт.

### Статья 25

Ничто в настоящем Пакте не должно толковаться как умаление неотъемлемого права всех народов полностью и свободно обладать и пользоваться своими естественными богатствами и ресурсами.

## ЧАСТЬ V

### Статья 26

1. Настоящий Пакт открыт для подписания любым государством - членом Организации Объединенных Наций или членом любого из ее специализированных учреждений, любым государством - участником Статута Международного Суда и любым другим государством, приглашенным Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций к участию в настоящем Пакте.
2. Настоящий Пакт подлежит ратификации. Ратификационные грамоты депонируются у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.
3. Настоящий Пакт открыт для присоединения любого государства, указанного в пункте 1 настоящей статьи.
4. Присоединение совершается депонированием документа о присоединении у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.
5. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций уведомляет все подписавшие настоящий Пакт или присоединившиеся к нему государства о депонировании каждой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

### Статья 27

1. Настоящий Пакт вступает в силу спустя три месяца со дня депонирования у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций тридцать пятой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

2. Для каждого государства, которое ратифицирует настоящий Пакт или присоединится к нему после депонирования тридцать пятой ратификационной грамоты или документа о присоединении, настоящий Пакт вступает в силу спустя три месяца со дня депонирования его собственной ратификационной грамоты или документа о присоединении.

#### Статья 28

Постановления настоящего Пакта распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или изъятий.

#### Статья 29

1. Любое участвующее в настоящем Пакте государство может предлагать поправки и представлять их Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь препровождает затем любые предложенные поправки участвующим в настоящем Пакте государствам с просьбой сообщить ему, высказываются ли они за созыв конференции государств-участников с целью рассмотрения этих предложений и проведения по ним голосования. Если по крайней мере одна треть государств-участников выскажется за такую конференцию, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций созывает эту конференцию под эгидой Организации Объединенных Наций. Любая поправка, принятая большинством государств-участников присутствующих и участвующих в голосовании на этой конференции, представляется Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций на утверждение.

2. Поправки вступают в силу по утверждению их Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и принятии их большинством в две трети участвующих в настоящем Пакте государств в соответствии с их конституционными процедурами.

3. Когда поправки вступают в силу, они становятся обязательными для тех государств-участников, которые их приняли, а для других государств-участников остаются обязательными постановления настоящего Пакта и все предшествующие поправки, которые ими приняты.

#### Статья 30

Независимо от уведомлений, делаемых согласно пункту 5 статьи 26, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций уведомляет все государства, о которых идет речь в пункте 1 той же статьи, о нижеследующем:

- a) подписаниях, ратификациях и присоединениях согласно статье 26;
- b) дате вступления в силу настоящего Пакта согласно статье 27 и дате вступления в силу любых поправок согласно статье 29.

#### Статья 31

1. Настоящий Пакт, английский, испанский, китайский, русский и французский тексты которого равно аутентичны, подлежит сдаче на хранение в архив Организации Объединенных Наций.

2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций препровождает заверенные копии настоящего Пакта всем государствам, указанным в статье 26.

### **3. Международный пакт о гражданских и политических правах**

#### **Преамбула**

*Участвующие в настоящем Пакте государства,*

*принимая во внимание, что в соответствии с принципами, провозглашенными Уставом Организации Объединенных Наций, признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира,*

*признавая, что эти права вытекают из присущего человеческой личности достоинства,*

*признавая, что, согласно Всеобщей декларации прав человека, идеал свободной человеческой личности, пользующейся гражданской и политической свободой и свободой от страха и нужды, может быть осуществлен только, если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами,*

*принимая во внимание, что по Уставу Организации Объединенных Наций государства обязаны поощрять всеобщее уважение и соблюдение прав и свобод человека,*

*принимая во внимание, что каждый отдельный человек, имея обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит, должен добиваться поощрения и соблюдения прав, признаваемых в настоящем Пакте,*

*соглашаются о нижеследующих статьях:*

#### **Часть I**

##### **Статья 1**

1. Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие.

2. Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права. Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования.

3. Все участвующие в настоящем Пакте государства, в том числе те, которые несут ответственность за управление несамоуправляющимися и подопечными территориями, должны, в соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций, поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право.

## Часть II

### *Статья 2*

1. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, 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 положения, рождения или иного обстоятельства.

2. Если это уже не предусмотрено существующими законодательными или другими мерами, каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и положениями настоящего Пакта для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте.

3. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется:

a) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;

b) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты;

c) обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются.

### Статья 3

Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами, предусмотренными в настоящем Пакте.

### Статья 4

1. Во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется, участвующие в настоящем Пакте государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения.

2. Это положение не может служить основанием для каких-либо отступлений от статей 6, 7, 8 (пункты 1 и 2), 11, 15, 16 и 18.

3. Любое участвующее в настоящем Пакте государство, использующее право отступления, должно немедленно информировать другие государства, участвующие в настоящем Пакте, через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших к такому решению. Также должно быть сделано сообщение через того же посредника о той дате, когда оно прекращает такое отступление.

#### Статья 5

1. Ничто в настоящем Пакте не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте.

2. Никакое ограничение или умаление каких бы то ни было основных прав человека, признаваемых или существующих в каком-либо участвующем в настоящем Пакте государстве в силу закона, конвенций, правил или обычаев, не допускается под тем предлогом, что в настоящем Пакте не признаются такие права или что в нем они признаются в меньшем объеме.

### ЧАСТЬ III

#### Статья 6

1. Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни.

2. В странах, которые не отменили смертной казни, смертные приговоры могут выноситься только за самые тяжкие преступления в соответствии с законом, который действовал во время совершения преступления и который не противоречит постановлениям настоящего Пакта и Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Это наказание может быть осуществлено только во исполнение окончательного приговора, вынесенного компетентным судом.

3. Когда лишение жизни составляет преступление геноцида, следует иметь в виду, что ничто в настоящей статье не дает участвующим в настоящем Пакте государствам права каким бы то ни было путем отступать от любых обязательств, принятых согласно постановлениям Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него.

4. Каждый, кто приговорен к смертной казни, имеет право просить о помиловании или о смягчении приговора. Амнистия, помилование или замена смертного приговора могут быть дарованы во всех случаях.

5. Смертный приговор не выносится за преступления, совершенные лицами моложе восемнадцати лет, и не приводится в исполнение в отношении беременных женщин.

6. Ничто в настоящей статье не может служить основанием для отсрочки или недопущения отмены смертной казни каким-либо участвующим в настоящем Пакте государством.

### Статья 7

Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению или наказанию. В частности, ни одно лицо не должно без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам.

### Статья 8

1. Никто не должен содержаться в рабстве; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах.
2. Никто не должен содержаться в подневольном состоянии.
3.
  - a) Никто не должен принуждаться к принудительному или обязательному труду;
  - b) в тех странах, где в виде наказания за преступление может назначаться лишение свободы, сопряженное с каторжными работами, пункт 3 а) не считается препятствием для выполнения каторжных работ по приговору компетентного суда, назначившего такое наказание;
  - c) термином "принудительный или обязательный труд" в настоящем пункте не охватываются:
    - i) какая бы то ни была не упоминаемая в подпункте i) работа или служба, которую, как правило, должно выполнять лицо, находящееся в заключении на основании законного распоряжения суда, или лицо, условно освобожденное от такого заключения;
    - ii) какая бы то ни была служба военного характера, а в тех странах, в которых признается отказ от военной службы по политическим и религиозно-этическим мотивам, какая бы то ни была служба, предусматриваемая законом для лиц, отказывающихся от военной службы по таким мотивам;
    - iii) какая бы то ни была служба, обязательная в случае чрезвычайного положения или бедствия, угрожающих жизни или благополучию населения;
    - iv) какая бы то ни была работа или служба, которая входит в обыкновенные гражданские обязанности.

### Статья 9

1. Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом.
2. Каждому арестованному сообщаются при аресте причины его ареста и в срочном порядке сообщается любое предъявляемое ему обвинение.
3. Каждое арестованное или задержанное по уголовному обвинению лицо в срочном порядке доставляется к судье или к другому должностному лицу, которому принадлежит по закону право

осуществлять судебную власть, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение. Содержание под стражей лиц, ожидающих судебного разбирательства, не должно быть общим правилом, но освобождение может ставиться в зависимость от представления гарантий явки в суд, явки на судебное разбирательство в любой другой его стадии и, в случае необходимости, явки для исполнения приговора.

4. Каждому, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, принадлежит право на разбирательство его дела в суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно.

5. Каждый, кто был жертвой незаконного ареста или содержания под стражей, имеет право на компенсацию, обладающую исковой силой.

#### Статья 10

1. Все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности.

2. а) Обвиняемые в случаях, когда отсутствуют исключительные обстоятельства, помещаются отдельно от осуждённых и им предоставляется отдельный режим, отвечающий их статусу неосуждённых лиц;

б) обвиняемые несовершеннолетние отделяются от совершеннолетних и в кратчайший срок доставляются в суд для вынесения решения.

3. Пенитенциарной системой предусматривается режим для заключённых, существенной целью которого является их исправление и социальное перевоспитание. Несовершеннолетние правонарушители отделяются от совершеннолетних и им предоставляется режим, отвечающий их возрасту и правовому статусу.

#### Статья 11

Никто не может быть лишен свободы на том только основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство.

#### Статья 12

1. Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства.

2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную.

3. Упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимых с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами.

4. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну.

### Статья 13

Иностранец, законно находящийся на территории какого-либо из участвующих в настоящем Пакте государств, может быть выслан только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом, и если императивные соображения государственной безопасности не требуют иного, имеет право на предоставление доводов против своей высылки, на пересмотре своего дела компетентной властью или лицом или лицами, специально назначенными компетентной властью, и на то, чтобы быть представленным для этой цели перед этой властью лицом или лицами.

### Статья 14

1. Все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Печать и публика могут не допускаться на все судебное разбирательство или часть его по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или - в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, - при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы правосудия; однако любое судебное постановление по уголовному или гражданскому делу должно быть публичным, за исключением тех случаев, когда интересы несовершеннолетних требуют другого или когда дело касается матримониальных споров или опеки над детьми.

2. Каждый обвиняемый в уголовном преступлении имеет право считаться невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону.

3. Каждый имеет право при рассмотрении любого предъявленного ему уголовного обвинения как минимум на следующие гарантии на основе полного равенства:

- a) быть в срочном порядке и подробно уведомленным на языке, который он понимает, о характере и основании предъявляемого ему обвинения;
- b) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты и сноситься с выбранным им самим защитником;
- c) быть судимым без неоправданной задержки;
- d) быть судимым в его присутствии и защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника; если он не имеет защитника, быть уведомленным об этом праве и иметь назначенного ему защитника в любом случае, когда интересы правосудия того требуют, безвозмездно для него в любом таком случае, когда у него нет достаточно средств для оплаты этого защитника;
- e) допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос его свидетелей на тех же условиях, какие существуют для свидетелей, показывающих против него;



- f) пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке;
  - g) не быть принуждаемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным.
4. В отношении несовершеннолетних процесс должен быть таков, чтобы учитывались их возраст и желательность содействия их перевоспитанию.
5. Каждый, кто осужден за какое-либо преступление, имеет право на то, чтобы его осуждение и приговор были пересмотрены вышестоящей судебной инстанцией согласно закону.
6. Если какое-либо лицо окончательным решением было осуждено за уголовное преступление или если вынесенный ему приговор был впоследствии отменен или ему было даровано помилование на том основании, что какое-либо новое или вновь обнаруженное обстоятельство неоспоримо доказывает наличие судебной ошибки, то это лицо, понесшее наказание в результате такого осуждения, получает компенсацию согласно закону, если не будет доказано, что указанное неизвестное обстоятельство не было в свое время обнаружено исключительно или отчасти по его вине.
7. Никто не должен быть вторично судим или наказан за преступление, за которое он был уже окончательно осужден или оправдан в соответствии с законом и уголовно-процессуальным правом каждой страны.

#### Статья 15

1. Никто не может быть признан виновным в совершении какого-либо уголовного преступления вследствие какого-либо действия или упущения, которое, согласно действовавшему в момент его совершения внутригосударственному законодательству или международному праву, не являлось уголовным преступлением. Равным образом не может назначаться более тяжкое наказание, чем то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления. Если после совершения преступления законом устанавливается более легкое наказание, действие этого закона распространяется на данного преступника.
2. Ничто в настоящей статье не препятствует преданию суду и наказанию любого лица за любое деяние или упущение, которые в момент совершения являлись уголовным преступлением согласно общим принципам права, признанным международным сообществом.

#### Статья 16

Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности.

#### Статья 17

1. Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию.

2. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств.

#### Статья 18

1. Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении.

2. Никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору.

3. Свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц.

4. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями.

#### Статья 19

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

a) для уважения прав и репутации других лиц;

b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

#### Статья 20

1. Всякая пропаганда войны должна быть запрещена законом.

2. Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом.

### Статья 21

Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

### Статья 22

1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.
3. Ничто в настоящей статье не дает право государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям.

### Статья 23

1. Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства.
2. За мужчинами и женщинами, достигшими брачного возраста, признается право на вступление в брак и право основывать семью.
3. Ни один брак не может быть заключен без свободного и полного согласия вступающих в брак.
4. Участвующие в настоящем Пакте государства должны принять надлежащие меры для обеспечения равенства прав и обязанностей супругов в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и при его расторжении. В случае расторжения брака должна предусматриваться необходимая защита всех детей.

### Статья 24

1. Каждый ребенок без всякой дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национального или социального происхождения, имущественного положения или рождения имеет право на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства.

2. Каждый ребенок должен быть зарегистрирован немедленно после его рождения и должен иметь имя.

3. Каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства.

#### Статья 25

Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

#### Статья 26

Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

#### Статья 27

В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком.

### ЧАСТЬ IV

#### Статья 28

1. Образуется Комитет по правам человека (именуемый ниже в настоящем Пакте Комитет). Он состоит из восемнадцати членов и выполняет функции, предусматриваемые ниже.

2. В состав Комитета входят лица, являющиеся гражданами участвующих в настоящем Пакте государств и обладающие высокими нравственными качествами и признанной компетентностью в области прав человека, причем принимается во внимание полезность участия нескольких лиц, обладающих юридическим опытом.

3. Члены Комитета избираются и работают в личном качестве.

#### Статья 29

1. Члены Комитета избираются тайным голосованием из списка лиц, удовлетворяющих требованиям, предусматриваемым в статье 28, и выдвинутых для этой цели участвующими в настоящем Пакте государствами.

2. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство может выдвинуть не более двух лиц. Эти лица должны быть гражданами выдвигающего их государства.

3. Любое лицо имеет право на повторное выдвижение.

#### Статья 30

1. Первоначальные выборы проводятся не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу настоящего Пакта.

2. По крайней мере за четыре месяца до дня каждых выборов в Комитет, кроме выборов для заполнения вакансий, объявляемых открывшимися в соответствии со статьей 34, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций обращается с письменным приглашением к участвующим в настоящем Пакте государствам представить в течение трех месяцев кандидатуры в члены Комитета.

3. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций составляет в алфавитном порядке список всех выдвинутых таким образом лиц с указанием участвующих в настоящем Пакте государств, которые выдвинули этих лиц, и представляет этот список участвующим в настоящем Пакте государствам не позднее чем за один месяц до даты проведения каждых выборов.

4. Избрание членов Комитета проводится на заседании участвующих в настоящем Пакте государств, созываемом Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций. На этом заседании, для которого кворумом является присутствие двух третей участвующих в настоящем Пакте государств, избранными в Комитет являются те лица, кандидатуры которых получают наибольшее число голосов и абсолютное большинство государств-участников.

#### Статья 31

1. В Комитет не может входить более чем по одному гражданину одного и того же государства.

2. При выборах в Комитет принимается во внимание справедливое географическое распределение членов и представительство различных форм цивилизации и основных юридических систем.

#### Статья 32

1. Члены Комитета избираются на четырехлетний срок. Они имеют право быть переизбранными при повторном выдвижении их кандидатур. Однако срок полномочий девяти из тех членов, которые избраны на первых выборах, истекает в конце двухлетнего периода; немедленно после первых выборов

имена этих девяти членов определяются по жребию Председателем заседания, о котором упоминается в пункте 4 статьи 30.

2. По истечении полномочий выборы производятся в соответствии с предшествующими статьями данной части настоящего Пакта.

### Статья 33

1. Если по единогласному мнению других членов какой-либо член Комитета прекратил исполнение своих функций по какой-либо причине, кроме временного отсутствия, Председатель Комитета уведомляет Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, который объявляет затем место этого члена вакантным.

2. В случае смерти или выхода в отставку какого-либо члена Комитета Председатель немедленно уведомляет Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, который объявляет это место вакантным со дня смерти или с того дня, когда выход в отставку становится действительным.

### Статья 34

1. Когда объявляется открывшейся вакансия в соответствии со статьей 33 и если срок полномочий члена, который должен быть заменен, не истекает в течение шести месяцев после объявления этой вакансии, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций уведомляет каждое участвующее в настоящем Пакте государство, которое может в течение двух месяцев представить в соответствии со статьей 29 кандидатуру для заполнения этой вакансии.

2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций составляет в алфавитном порядке список выдвинутых таким образом лиц и представляет этот список участвующим в настоящем Пакте государствам. Выборы для заполнения вакансии проводятся затем согласно соответствующим положениям данной части настоящего Пакта.

3. Член Комитета, избранный для занятия вакансии, объявленной в соответствии со статьей 33, занимает должность в течение остающейся части срока полномочий члена, который освободил место в Комитете согласно положениям указанной статьи.

### Статья 35

Члены Комитета получают утверждаемое Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций вознаграждение из средств Организации Объединенных Наций в порядке и на условиях, устанавливаемых Генеральной Ассамблеей с учетом важности обязанностей Комитета.

### Статья 36

Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций предоставляет необходимый персонал и материальные средства для эффективного осуществления функций Комитета в соответствии с настоящим Пактом.

### Статья 37

1. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций созывает первое заседание Комитета в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций.
2. После своего первого заседания Комитет собирается в такое время, которое предусмотрено в его правилах процедуры.
3. Комитет обычно собирается в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций или Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве.

### Статья 38

Каждый член Комитета до вступления в исполнение своих обязанностей делает торжественное заявление на открытом заседании Комитета о том, что будет осуществлять свои функции беспристрастно и добросовестно.

### Статья 39

1. Комитет избирает своих должностных лиц на двухгодичный срок. Они могут быть переизбраны.
2. Комитет устанавливает свои собственные правила процедуры, но эти правила должны, в частности, предусматривать, что:
  - a) двенадцать членов Комитета образуют кворум;
  - b) постановления Комитета принимаются большинством голосов присутствующих членов.

### Статья 40

1. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются представлять доклады о принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, признаваемых в настоящем Пакте, и о прогрессе, достигнутом в использовании этих прав:
  - a) в течение одного года после вступления в силу настоящего Пакта в отношении соответствующих государств-участников;
  - b) после этого во всех случаях, когда того потребует Комитет.
2. Все доклады представляются Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, который направляет их в Комитет для рассмотрения. В докладах указываются факторы и затруднения, если таковые имеются, влияющие на проведение в жизнь настоящего Пакта.
3. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций после консультаций с Комитетом может направить заинтересованным специализированным учреждениям экземпляры тех частей докладов, которые могут относиться к сфере их компетенции.

4. Комитет изучает доклады, представляемые участвующими в настоящем Пакте государствами. Он препровождает государствам-участникам свои доклады и такие замечания общего порядка, которые он сочтет целесообразным. Комитет может также препроводить Экономическому и Социальному Совету эти замечания вместе с экземплярами докладов, полученных им от участвующих в настоящем Пакте государств.

5. Участвующие в настоящем Пакте государства могут представлять Комитету свои соображения по любым замечаниям, которые могут быть сделаны в соответствии с пунктом 4 настоящей статьи.

#### Статья 41

1. В соответствии с настоящей статьей участвующее в настоящем Пакте государство может в любое время заявить, что оно признает компетенцию Комитета получать и рассматривать сообщения о том, что какое-либо государство-участник утверждает, что другое государство-участник не выполняет своих обязательств по настоящему Пакту. Сообщения, предусматриваемые настоящей статьей, могут приниматься и рассматриваться только в том случае, если они представлены государством-участником, сделавшим заявление о признании для себя компетенции этого Комитета. Комитет не принимает никаких сообщений, если они касаются государства-участника, не сделавшего такого заявления. Сообщения, полученные согласно настоящей статье, рассматриваются в соответствии со следующей процедурой:

a) Если какое-либо участвующее в настоящем Пакте государство находит, что другое государство-участник не проводит в жизнь постановлений настоящего Пакта, то оно может письменным сообщением довести этот вопрос до сведения указанного государства-участника. В течение трех месяцев после получения этого сообщения получившее его государство представляет в письменной форме посланному такое сообщение государству объяснение или любое другое заявление с разъяснением по этому вопросу, где должно содержаться, насколько это возможно и целесообразно, указание на внутренние процедуры и меры, которые были приняты, будут приняты или могут быть приняты по данному вопросу.

b) Если вопрос не решен к удовлетворению обоих заинтересованных государств-участников в течение шести месяцев после получения получающим государством первоначального сообщения, любое из этих государств имеет право передать этот вопрос в Комитет, уведомив об этом Комитет и другое государство.

c) Комитет рассматривает переданный ему вопрос только после того, как он удостоверится, что в соответствии с общепризнанными принципами международного права все доступные внутренние средства были испробованы и исчерпаны в данном случае. Это правило не действует, когда применение этих средств неоправданно затягивается.

d) При рассмотрении сообщений, предусматриваемых настоящей статьей, Комитет проводит закрытые заседания.

e) С соблюдением постановлений подпункта c) Комитет оказывает свои добрые услуги заинтересованным государствам-участникам в целях дружественного разрешения вопроса на основе уважения прав человека и основных свобод, признаваемых в настоящем Пакте.

f) По любому переданному на его рассмотрение вопросу Комитет может обратиться к заинтересованным государствам-участникам, упомянутым в подпункте b), с просьбой представить любую относящуюся к делу информацию.



- g) Заинтересованные государства-участники, упомянутые в подпункте b), имеют право быть представленными при рассмотрении в Комитете вопроса и делать представления устно и/или письменно.
- h) Комитет представляет в течение двенадцати месяцев со дня получения уведомления в соответствии с подпунктом b) доклад:
- i) если достигается решение в рамках постановлений подпункта e), то Комитет ограничивается в своем докладе кратким изложением фактов и достигнутого решения;
  - ii) если решение в рамках постановлений подпункта e) не достигнуто, то Комитет ограничивается в своем докладе кратким изложением фактов; письменные представления и запись устных представлений, данных заинтересованными государствами-участниками, прилагаются к докладу.

По каждому вопросу доклад препровождается заинтересованным государствам-участникам.

2. Постановления настоящей статьи вступают в силу, когда десять участвующих в настоящем Пакте государств сделают заявление в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи. Такие заявления депонируются государствами-участниками у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, который препровождает их копии остальным государствам-участникам. Заявление может быть в любое время взято обратно уведомлением Генерального секретаря. Такое действие не препятствует рассмотрению любого вопроса, являющегося предметом сообщения, уже переданного в соответствии с настоящей статьей; никакие последующие сообщения любого государства-участника не принимаются после получения Генеральным секретарем уведомления о взятии заявления обратно, если заинтересованное государство-участник не сделало нового заявления.

#### Статья 42

1. а) Если какой-либо вопрос, переданный Комитету в соответствии со статьей 41, не разрешен к удовлетворению заинтересованных государств-участников, Комитет может с предварительного согласия заинтересованных государств-участников назначить специальную Согласительную комиссию (в дальнейшем именуемую "Комиссия"). Добрые услуги Комиссии предоставляются заинтересованным государствам-участникам в целях полюбовного разрешения данного вопроса на основе соблюдения положений настоящего Пакта;

b) Комиссия состоит из пяти лиц, приемлемых для заинтересованных государств-участников. Если заинтересованные государства-участники не достигнут в течение трех месяцев согласия относительно всего состава или части состава Комиссии, то те члены Комиссии, о назначении которых не было достигнуто согласия, избираются путем тайного голосования большинством в две трети голосов Комитета из состава его членов.

2. Члены Комиссии выполняют обязанности в своем личном качестве. Они не должны быть гражданами заинтересованных государств-участников или государства, не участвующего в настоящем Пакте, или государства-участника, которое не сделало заявления в соответствии со статьей 41.

3. Комиссия избирает своего председателя и устанавливает свои собственные правила процедуры.

4. Заседания Комиссии обычно проводятся в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций или в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. Однако они могут проводиться в таких других удобных местах, которые могут быть определены Комиссией в консультации с Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций и соответствующими государствами-участниками.

5. Секретариат, предоставляемый в соответствии со статьей 36, также обслуживает комиссии, назначаемые на основании настоящей статьи.

6. Полученная и изученная Комитетом информация предоставляется в распоряжение Комиссии, и Комиссия может обратиться к заинтересованным государствам-участникам с просьбой представить любую относящуюся к делу информацию.

7. Когда Комиссия полностью рассмотрит вопрос, но во всяком случае не позднее, чем через двенадцать месяцев после того, как ей был передан данный вопрос, она представляет Председателю Комитета доклад для направления его заинтересованным государствам-участникам:

a) Если Комиссия не может завершить рассмотрение данного вопроса в пределах двенадцати месяцев, она ограничивает свой доклад кратким изложением состояния рассмотрения ею данного вопроса.

b) Если достигается полюбовное разрешение данного вопроса на основе соблюдения прав человека, признаваемых в настоящем Пакте, Комиссия ограничивает свой доклад кратким изложением фактов и достигнутого решения.

c) Если решение, указанное в подпункте b), не достигается, доклад Комиссии содержит ее заключения по всем вопросам фактического характера, относящимся к спору между заинтересованными государствами-участниками, и ее соображения о возможностях полюбовного урегулирования этого вопроса. Этот доклад также содержит письменные представления и запись устных представлений, сделанных заинтересованными государствами-участниками.

d) Если доклад Комиссии представляется согласно подпункту c), заинтересованные государства-участники в течение трех месяцев после получения этого доклада уведомляют Председателя Комитета о том, согласны ли они с содержанием доклада Комиссии.

8. Постановления настоящей статьи не умаляют обязанностей Комитета, предусмотренных в статье 41.

9. Заинтересованные государства-участники в равной мере несут все расходы членов Комиссии в соответствии со сметой, представляемой Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций.

10. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций имеет право оплачивать расходы членов Комиссии, если необходимо, до их возмещения заинтересованными государствами-участниками в соответствии с пунктом 9 настоящей статьи.

Статья 43

Члены Комитета и специальных согласительных комиссий, которые могут быть назначены согласно статье 42, имеют право на льготы, привилегии и иммунитеты экспертов, направляемых Организацией Объединенных Наций в командировки, как это предусмотрено в соответствующих разделах Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций.

Статья 44

Положения об осуществлении настоящего Пакта применяются без ущерба для процедур в области прав человека, предписываемых учредительными актами и конвенциями Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений или в соответствии с ними, и не препятствуют участвующим в настоящем Пакте государствам прибегать к другим процедурам разрешения спора на основании действующих между ними общих и специальных международных соглашений.

Статья 45

Комитет представляет Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций через Экономический и Социальный Совет ежегодный доклад о своей работе.

## ЧАСТЬ V

Статья 46

Ничто в настоящем Пакте не должно толковаться как умаление значения постановлений Устава Организации Объединенных Наций и уставов специализированных учреждений, которые определяют соответствующие обязанности различных органов Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений по тем предметам, к которым относится настоящий Пакт.

Статья 47

Ничто в настоящем Пакте не должно толковаться как ущемление неотъемлемого права всех народов обладать и пользоваться в полной мере и свободно своими естественными богатствами и ресурсами.

## ЧАСТЬ VI

Статья 48

1. Настоящий Пакт открыт для подписания любым государством - членом Организации Объединенных Наций или членом любого из ее специализированных учреждений, любым государством - участником Статута Международного Суда и любым другим государством, приглашенным Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций к участию в настоящем Пакте.

2. Настоящий Пакт подлежит ратификации. Ратификационные грамоты депонируются у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

3. Настоящий Пакт открыт для присоединения любого государства, указанного в пункте 1 настоящей статьи.

4. Присоединение совершается депонированием документа о присоединении у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

5. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций уведомляет все подписавшие настоящий Пакт или присоединившиеся к нему государства о депонировании каждой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

#### Статья 49

1. Настоящий Пакт вступает в силу спустя три месяца со дня депонирования у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций тридцать пятой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

2. Для каждого государства, которое ратифицирует настоящий Пакт или присоединится к нему после депонирования тридцать пятой ратификационной грамоты или документа о присоединении, настоящий Пакт вступает в силу спустя три месяца со дня депонирования его собственной ратификационной грамоты или документа о присоединении.

#### Статья 50

Постановления настоящего Пакта распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или изъятий.

#### Статья 51

1. Любое участвующее в настоящем Пакте государство может предлагать поправки и представлять их Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций препровождает затем любые предложенные поправки участвующим в настоящем Пакте государствам с просьбой сообщить ему, высказываются ли они за созыв конференции государств-участников с целью рассмотрения этих предложений и проведения по ним голосования. Если по крайней мере одна треть государств-участников выскажется за такую конференцию, Генеральный секретарь созывает эту конференцию под эгидой Организации Объединенных Наций. Любая поправка, принятая большинством государств-участников, присутствующих и участвующих в голосовании на этой конференции, представляется Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций на утверждение.

2. Поправки вступают в силу по утверждению их Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и принятии их большинством в две трети участвующих в настоящем Пакте государств в соответствии с их конституционными процедурами.

3. Когда поправки вступают в силу, они становятся обязательными для тех государств-участников, которые их приняли, а для других государств-участников остаются обязательными постановления настоящего Пакта и любые предшествующие поправки, которые ими приняты.

### Статья 52

Независимо от уведомлений, делаемых согласно пункту 5 статьи 48, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций уведомляет все государства, о которых идет речь в пункте 1 той же статьи, о нижеследующем:

- a) подписаниях, ратификациях и присоединениях согласно статье 48;
- b) дате вступления в силу настоящего Пакта согласно статье 49 и дате вступления в силу любых поправок согласно статье 51.

### Статья 53

1. Настоящий Пакт, английский, испанский, китайский, русский и французский тексты которого равно аутентичны, подлежит сдаче на хранение в архив Организации Объединенных Наций.
2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций препровождает заверенные копии настоящего Пакта всем государствам, указанным в статье 48.

## **4. Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах**

### Участвующие в настоящем Протоколе государства,

принимая во внимание, что для дальнейшего достижения целей Пакта о гражданских и политических правах (в дальнейшем именуемого Пакт) и осуществления его постановлений было бы целесообразно дать Комитету по правам человека, учреждаемому на основании части IV Пакта (в дальнейшем именуемому Комитет), возможность принимать и рассматривать, как предусмотрено в настоящем Протоколе, сообщения от отдельных лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушений какого-либо из прав, изложенных в Пакте,

согласились о нижеследующем:

### Статья 1

Государство - участник Пакта, которое становится участником настоящего Протокола, признает компетенцию Комитета принимать и рассматривать сообщения от подлежащих его юрисдикции лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения данным государством-участником какого-либо из прав, изложенных в Пакте. Ни одно сообщение не принимается Комитетом, если оно касается государства - участника Пакта, которое не является участником настоящего Протокола.

### Статья 2

При условии соблюдения положений статьи 1 лица, которые утверждают, что какое-либо из их прав, перечисленных в Пакте, было нарушено, и которые исчерпали все имеющиеся внутренние средства правовой защиты, могут представить на рассмотрение Комитета письменное сообщение.

### Статья 3

Комитет может признать неприемлемым любое представленное в соответствии с настоящим Протоколом сообщение, которое является анонимным или которое, по его мнению, представляет собой злоупотребление правом на представление таких сообщений или не совместимо с положениями Пакта.

### Статья 4

1. При условии соблюдения положений статьи 3 Комитет доводит любое представленное ему, согласно настоящему Протоколу, сообщение до сведения участвующего в настоящем Протоколе государства, которое, как утверждается, нарушает какое-либо из положений Пакта.

2. Получившее уведомление государство представляет в течение шести месяцев Комитету письменные объяснения или заявления, разъясняющие этот вопрос и любые меры, если таковые имели место, которые могли быть приняты этим государством.

### Статья 5

1. Комитет рассматривает полученные в соответствии с настоящим Протоколом сообщения с учетом всех письменных данных, представленных ему отдельным лицом и заинтересованным государством-участником.

2. Комитет не рассматривает никаких сообщений от лиц, пока не удостоверится в том, что:

a) этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования;

b) данное лицо исчерпало все доступные внутренние средства правовой защиты. Это правило не действует в тех случаях, когда применение таких средств неоправданно затягивается.

3. При рассмотрении сообщений, предусматриваемых настоящим Протоколом, Комитет проводит закрытые заседания.

4. Комитет сообщает свои соображения соответствующему государству-участнику и лицу.

### Статья 6

Комитет включает в свой ежегодный доклад, предусмотренный статьей 45 Пакта, краткий отчет о своей деятельности в соответствии с настоящим Протоколом.

### Статья 7

Впредь до достижения целей резолюции 1514 (XV), принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 14 декабря 1960 года, относительно Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам положения настоящего Протокола никоим образом не ограничивают права на подачу петиций, предоставленного этим народам Уставом Организации Объединенных Наций и

другими международными конвенциями и документами Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений.

#### Статья 8

1. Настоящий Протокол открыт для подписания любым государством, подписавшим Пакт.
2. Настоящий Протокол подлежит ратификации любым государством, ратифицировавшим Пакт или присоединившимся к нему. Ратификационные грамоты передаются на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.
3. Настоящий Протокол открыт для присоединения любого государства, ратифицировавшего Пакт или присоединившегося к нему.
4. Присоединение осуществляется депонированием документа о присоединении у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.
5. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций сообщает всем подписавшим настоящий Протокол или присоединившимся к нему государствам о депонировании каждой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

#### Статья 9

1. При условии вступления Пакта в силу настоящий Протокол вступает в силу через три месяца со дня депонирования у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций десятой ратификационной грамоты или документа о присоединении.
2. Для каждого государства, которое ратифицирует настоящий Протокол или присоединится к нему после депонирования десятой ратификационной грамоты или документа о присоединении, настоящий Протокол вступает в силу через три месяца со дня депонирования его собственной ратификационной грамоты или документа о присоединении.

#### Статья 10

Постановления настоящего Протокола распространяются на все части федеральных государств без каких бы то ни было ограничений или исключений.

#### Статья 11

1. Любое участвующее в настоящем Протоколе государство может предлагать поправки и представлять их Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь препровождает затем любые предложенные поправки государствам - участникам настоящего Протокола с просьбой сообщить ему, высказываются ли они за созыв конференции государств-участников с целью рассмотрения этого предложения и проведения по нему голосования. Если за созыв такой конференции выскажется не менее одной трети государств-участников, Генеральный секретарь созывает эту конференцию под эгидой Организации Объединенных Наций. Любая поправка, принятая большинством

государств-участников, присутствующих и участвующих в голосовании на этой конференции, представляется Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций на утверждение.

2. Поправки вступают в силу после утверждения их Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и принятия большинством в две трети участвующих в настоящем Протоколе государств в соответствии с их конституционными процедурами.

3. Когда поправки вступают в силу, они становятся обязательными для тех государств-участников, которые их приняли, а для других государств-участников остаются обязательными постановления настоящего Протокола и любые предшествующие поправки, которые ими приняты.

#### Статья 12

1. Каждое государство-участник может в любое время денонсировать настоящий Протокол путем письменного уведомления на имя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций. Денонсация вступает в силу через три месяца со дня получения этого уведомления Генеральным секретарем.

2. Денонсация не препятствует продолжению применения положений настоящего Протокола к любому сообщению, представленному в соответствии со статьей 2 до даты вступления денонсации в силу.

#### Статья 13

Независимо от уведомлений, сделанных в соответствии с пунктом 5 статьи 8 настоящего Протокола, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций сообщает всем государствам, о которых говорится в пункте 1 статьи 48 Пакта, о нижеследующем:

- a) подписаниях, ратификациях и присоединениях согласно статье 8;
- b) дате вступления в силу настоящего Протокола согласно статье 9 и дате вступления в силу любых поправок согласно статье 11;
- c) денонсациях согласно статье 12.

#### Статья 14

1. Настоящий Протокол, английский, испанский, китайский, русский и французский тексты которого равно аутентичны, подлежит сдаче на хранение в архив Организации Объединенных Наций.

2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций препровождает заверенные копии настоящего Протокола всем государствам, указанным в статье 48 Пакта.



**5. Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни**

Участвующие в настоящем Протоколе государства,

считая, что отмена смертной казни способствует укреплению человеческого достоинства и прогрессивному развитию прав человека,

ссылаясь на статью 3 Всеобщей декларации прав человека, принятой 10 декабря 1948 года, и статью 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого 16 декабря 1966 года,

отмечая, что формулировки статьи 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, касающиеся отмены смертной казни, являются веским указанием на желательность отмены,

будучи убеждены в том, что все меры по отмене смертной казни следует рассматривать как прогресс в обеспечении права на жизнь,

желая взять настоящим международное обязательство об отмене смертной казни,

согласились о нижеследующем:

Статья 1

1. Ни одно лицо, находящееся под юрисдикцией государства - участника настоящего Протокола, не подвергается смертной казни.
2. Каждое государство-участник принимает все необходимые меры для отмены смертной казни в рамках своей юрисдикции.

Статья 2

1. Не допускается никаких оговорок к настоящему Протоколу, за исключением оговорки, сделанной в момент ратификации или присоединения, которая предусматривает применение смертной казни в военное время после признания вины в совершении наиболее тяжких преступлений военного характера, совершенных в военное время.
2. Государство-участник, которое делает такую оговорку, в момент ратификации или присоединения сообщает Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций о соответствующих положениях своего национального законодательства, применяемого в военное время.
3. Государство-участник, сделавшее такую оговорку, уведомляет Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о любом начале или прекращении состояния войны применительно к своей территории.

### Статья 3

Государство - участник настоящего Протокола включает в доклады, которые они представляют Комитету по правам человека в соответствии со статьей 40 Пакта, информацию о мерах, принятых ими для осуществления настоящего Протокола.

### Статья 4

Что касается государств - участников Пакта, которые сделали заявление согласно статье 41, то компетенция Комитета по правам человека получать и рассматривать сообщения о том, что какое-либо государство-участник утверждает, что другое государство-участник не выполняет своих обязательств, распространяется на положения настоящего Протокола, если только заинтересованное государство-участник не заявило об обратном в момент ратификации или присоединения.

### Статья 5

Что касается государств - участников первого Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, принятому 16 декабря 1966 года, то компетенция Комитета по правам человека получать и рассматривать сообщения отдельных лиц, находящихся под их юрисдикцией, распространяется на положения настоящего Протокола, если только заинтересованное государство-участник не сделало заявления об обратном в момент ратификации или присоединения.

### Статья 6

1. Положения настоящего Протокола применяются в качестве дополнительных положений к Пакту.
2. Без ущерба для возможности внесения оговорки согласно статье 2 настоящего Протокола, право, гарантированное в пункте 1 статьи 1 настоящего Протокола, не подлежит какому-либо отступлению от него согласно статье 4 Пакта.

### Статья 7

1. Настоящий Протокол открыт для подписания любым государством, подписавшим Пакт.
2. Настоящий Протокол подлежит ратификации любым государством, ратифицировавшим Пакт или присоединившимся к нему. Ратификационные грамоты передаются на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.
3. Настоящий Протокол открыт для присоединения любого государства, ратифицировавшего Пакт или присоединившегося к нему.
4. Присоединение осуществляется депонированием документа о присоединении у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

5. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций сообщает всем подписавшим настоящий Протокол или присоединившимся к нему государствам о депонировании каждой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

#### Статья 8

1. Настоящий Протокол вступает в силу через три месяца со дня депонирования у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций десятой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

2. Для каждого государства, которое ратифицирует настоящий Протокол или присоединится к нему после депонирования десятой ратификационной грамоты или документа о присоединении, настоящий Протокол вступает в силу через три месяца со дня депонирования его собственной ратификационной грамоты или документа о присоединении.

#### Статья 9

Положения настоящего протокола распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или исключений.

#### Статья 10

Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций сообщает всем государствам, о которых говорится в пункте 1 статьи 48 Пакта, о нижеследующем:

- a) оговорках, сообщениях и уведомлениях согласно статье 2 настоящего Протокола;
- b) заявлениях, сделанных согласно статьям 4 или 5 настоящего Протокола;
- c) подписаниях, ратификациях и присоединениях согласно статье 7 настоящего Протокола;
- d) дате вступления в силу настоящего Протокола согласно его статье 8.

#### Статья 11

1. Настоящий Протокол, английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский тексты которого равно аутентичны, подлежат сдаче на хранение в архив Организации Объединенных Наций.

2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций препровождает заверенные копии настоящего Протокола всем государствам, указанным в статье 48 Пакта.

ВЫБОРОЧНАЯ БИБЛИОГРАФИЯ a/

Commonwealth Secretariat. Human Rights Unit. National human rights institutions in the Commonwealth; directory. 2nd ed., rev. Survey and analysis. Comp. and ed. by John Hatchard. London, 1992. 143 p.

United Nations. Human Rights Unit. National human rights institutions; manual. By John Hatchard. London, 1993. 148 p.

International Ombudsman Institute. Directory of ombudsman and international ombudsman offices. Edmonton (Alberta), 1992.

Организация Объединенных Наций. Центр по правам человека. Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека. 1993 год, 21 стр. (Изложение фактов № 19)

United Nations. Centre for Human Rights. United Nations workshop for the Asia-Pacific region on human rights issues, Jakarta, 26-28 January 1993; report. 1993. 34 p. (HR/PUB/93/1)

Организация Объединенных Наций. Отдел по правам человека. Семинар по национальным и местным организациям, занимающимся поощрением и защитой прав человека, Женева, 18-29 сентября 1978 года. (ST/HR/SER.A/2 и Add.1)

Организация Объединенных Наций. Экономический и Социальный Совет. Доклад о Международном совещании по вопросу о национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека, Париж, 7-9 октября 1991 года. (E/CN.4/1992/43 и Add.1)

Организация Объединенных Наций. Экономический и Социальный Совет. Доклад о работе второго Международного совещания национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, Тунис, 13-17 декабря 1993 года. (E/CN.4/1994/45 и Add.1)

Организация Объединенных Наций. Экономический и Социальный Совет. Доклады Генерального секретаря о национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека. 1986-1993 годы. (E/CN.4/1987/37; E/CN.4/1989/47 и Add.1; E/CN.4/1991/23 и Add.1; E/CN.4/1993/33)

Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. Доклад Совещания представителей национальных учреждений и организаций, поощряющих терпимость и гармонию и борющихся против расизма и расовой дискриминации, Сидней, 19-23 апреля 1993 года. 19 мая 1993 года. 47 стр. (A/CONF.157/PC/92/Add.5)

Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. Доклады Генерального секретаря о национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека. 1981-1987 годы. (A/36/440; A/38/416; A/39/556 и Add.1; A/40/469; A/41/464; A/42/395)

---

a/ Настоящая библиография содержит в основном материалы по общим вопросам, касающимся национальных учреждений по правам человека. Что касается информации, относящейся к конкретному учреждению, читатель может обращаться к национальному учреждению соответствующего государства.