

0719595-1

Казанский государственный университет

На правах рукописи

Князькин Сергей Александрович

Институт Уполномоченного по правам человека в международном
и внутригосударственном механизме защиты прав человека

Специальность 12.00.10 - международное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань - 2000

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и международного права Казанского государственного университета

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Республики Татарстан
Курдюков Геннадий Иринархович

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации
Тиунов Олег Иванович

кандидат юридических наук **Шайхутдинова
Гульнара Раифовна**

Ведущая организация: Институт социально-экономических
и правовых наук АНТ

Защита диссертации состоится 22 декабря 2000 года в 10 час. 00. мин. на заседании диссертационного совета Д. 053. 29. 12 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук в Казанском государственном университете по адресу: 420008, г.Казань, ул.Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд. 326.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ

Автореферат разослан «21» ноября 2000 го



0000789456

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор



Р.М.Валеев

0719595 - 1

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

ПРОВЕРЕНО
2008 г.

Актуальность темы исследования. Соотношение и взаимодействие международного и внутригосударственного права в области защиты прав человека представляет собой одну из актуальных проблем юридической науки и практики. Глобальные процессы интеграции международного сообщества подтверждают возрастающую роль международной системы защиты прав человека, необходимость изучения процессов формирования и развития национальной системы защиты прав человека с учетом международных стандартов прав человека.

Сегодня имеются достаточные основания говорить о коренной перестройке современного международного права. Прежде всего, оно нуждается в освобождении от застаревших постулатов и догм, от двойных стандартов и в полном исключении применения силы в международных отношениях, в отказе от идеологизации межгосударственных отношений. Сердцевину такого права составит баланс интересов различных государств, учет и согласование этих интересов. Предметом особой сложности в этом процессе являются права человека. Они все больше и больше будут подвергаться международно-правовому регулированию. Настало время сообща разработать «Концепцию мира в XXI веке». С этой инициативой выступило руководство России в ходе саммита «большой восьмерки» в Кельне в июне 1999 года. Речь шла об определении основных элементов архитектуры будущего миро устройства. Концепция была представлена как свод общих ценностей и согласованных принципов взаимоотношений государств, направленных на утверждение в XXI веке мира без войн и насилия.¹

В Декларации тысячелетия ООН, утвержденной Резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи ООН от 8 сентября 2000 года главы государств и правительств заявили: «Мы не пожалеем усилий для поощрения демократии и укрепления правопорядка, а также для обеспечения уважения всех международно-признанных прав человека и основных свобод. Поэтому мы преисполнены решимости добиваться полной защиты и поощрения во всех наших странах гражданских,

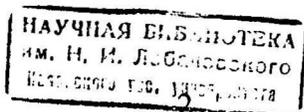
¹ И.Иванов. Россия и Европа на рубеже столетий // Международная жизнь. 2000, № 2, С.24-30.

политических, экономических, социальных и культурных прав для всех».

Одним из важнейших элементов механизма защиты прав человека является институт Уполномоченного по правам человека или институт Омбудсмана. Зародившись в начале двадцатого века, как национальный механизм защиты прав человека, институт Омбудсмана начинает играть все более важную роль в механизме защиты прав человека на международном уровне.

Вопрос об учреждениях по правам человека, к которым относится институт Омбудсмана, впервые обсуждался Экономическим и Социальным Советом ООН (ЭКОСОС) в 1946 году. В своей Резолюции 2/9 от 21 июня 1946 года ЭКОСОС предложил государствам-членам рассмотреть вопрос о «желательности учреждения групп или местных комитетов по правам человека для сотрудничества с Комиссией по правам человека ООН». В октябре 1991 года в Париже состоялось первое Международное совещание по вопросу развития учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека. Его выводы были поддержаны Комиссией по правам человека ООН в резолюции 1992/54 в качестве принципов, касающихся статуса и функционирования учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы), и впоследствии поддержаны Генеральной Ассамблеей ООН в своей резолюции 48/134 от 20 декабря 1993 года.

После 1991 года был придан значительный импульс деятельности Организации Объединенных Наций в области формирования учреждений по защите прав человека. Был проведен ряд важных совещаний, в том числе второе Рабочее совещание Азиатско-Тихоокеанского региона по вопросам прав человека в Джакарте в январе 1993 года, 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 в апреле 1993 года в Сиднее, и второе Международное совещание национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека в декабре 1993 года в Тунисе. В 1993 году



прошла Всемирная конференция по правам человека. На ней были подтверждены многие важные принципы, включая принцип неделимости и взаимозависимости всех прав человека.

Последние события подтверждают, что международное сообщество идет по пути развития этого института защиты прав человека. Для упорядочения реализации контрольных функций, осуществляемых ООН в области прав человека в декабре 1993 года Генеральной Ассамблеей ООН было принято решение об учреждении поста Верховного комиссара ООН по правам человека, который осуществляет функции Омбудсмана на международно-правовом уровне. На региональном уровне также формируется институт Уполномоченного по правам человека. Наиболее активно этот процесс проходит в Европе. Так, в 1999 году на 104 сессии Комитета Министров Совета Европы в Будапеште была принята резолюция о Комиссаре по правам человека Совета Европы.¹ В статье 3 (d) резолюции указывается, что Комиссар способствует деятельности национальных омбудсменов или аналогичных институтов в области прав человека. Статья 5 (1) предусматривает, что Комиссар «может принимать меры на основе любой информации, имеющей отношение к возложенным на Комиссара функциям», и, что среди других сторон такую информацию могут направлять Комиссару «национальные омбудсмены». На основании состоявшегося обмена мнениями Комитет Министров пришел к выводу, что необходимо поощрять практику назначения омбудсменов в тех странах или образованиях федеративных государств, где они еще отсутствуют.

21 сентября 1999 года Парламентская Ассамблея Совета Европы избрала первого европейского Уполномоченного по правам человека. Им стал Альваро Хиль-Роблес (Испания).²

Принцип всеобщего уважения прав человека, утвердившийся в современном международном праве, предусматривает обязанность каждого государства поощрять и развивать деятельность по эффективному осуществлению и защите прав человека. Это означает, что права, и свободы человека подлежат соблюдению во всех государст-

¹ Резолюция (99) 50 Комитета Министров Совета Европы о Комиссаре по правам человека Совета Европы.

² См.: Совет Европы и Россия / Информационный бюллетень, 1999. № 4. С. 15.

вах и действуют в отношении всех лиц. В подавляющем большинстве международные нормы в области прав человека не могут применяться непосредственно на территории государства и требуют определенных шагов по своей имплементации. Поэтому актуальным становится вопрос соотношения международных стандартов в области прав человека и национального законодательства, обеспечивающего защиту этих прав. Именно «в области внутригосударственной компетенции происходит регулирование соотношения международного и национального права, создается своего рода правореализующий оптимум, то есть совокупность таких условий и положений, которые не допускают разрыва между обеими системами права».¹

Важнейшая функция любого государства, в том числе и Российской Федерации, заключается в формировании эффективного механизма, призванного защищать человека от посягательств на его права и свободы и способствовать их восстановлению.

Концепция внешней политики Российской Федерации, утвержденная Президентом В.В.Путиным, провозглашает задачи государства в том, чтобы добиваться уважения прав и свобод человека во всем мире на основе соблюдения норм международного права, защита прав и интересов российских граждан на основе международного права и действующих двусторонних соглашений, продолжение процесса приведения законодательства Российской Федерации в соответствие с международными обязательствами России.²

В Российской Федерации система несудебных государственных учреждений, призванных защищать права человека, состоит из следующих звеньев: институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и институт уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации; прокуратура Российской Федерации; Министерство юстиции Российской Федерации и иные министерства и ведомства Российской Федерации; Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации и комиссии по правам человека в субъектах Федерации; неправительственные правозащитные ор-

¹ Курдюков Г.И. Реализация норм международного права в сфере внутригосударственной компетенции // Международное и внутригосударственное право: проблемы сравнительного правоведения. Свердловск. 1984. С.25.

² Концепция внешней политики Российской Федерации.// Международная жизнь. № 8-9. 2000. С. 9.

ганизации.¹

Одним из важнейших процессов в механизме защиты прав человека является сближение различных правовых систем, национальных законодательств с нормами международного права.

Международно-правовой механизм защиты прав человека принято называть контрольным, поскольку основная функция органов, действующих в рамках этого механизма, - это контроль за выполнением государствами своих обязательств по международному праву, касающихся прав человека.

Анализ происходящих в мире интеграционных процессов приводит к выводу о том, что конкретный внутригосударственный механизм осуществления международно-правовых стандартов и норм в сфере прав человека невозможен без согласованной работы всех политических институтов в стране. Проблемы формирования такого механизма представляют собой одну из актуальнейших проблем не только науки международного права, но и практики развития законодательных процессов в Российской Федерации и других странах.

К сожалению, нынешнее состояние обеспечения и защиты прав и свобод россиян оставляет желать лучшего. Выход видится в активизации усилий по разработке эффективного механизма исполнения государством международно-правовых норм, с учетом национального законодательства республик Российской Федерации и законодательства, действующего на территории других ее субъектов. Исходя из вышеизложенного, избранная тема исследования представляет как теоретический, так и практический интерес, является своевременной и актуальной.

Степень разработанности темы. Отдельные вопросы, относящиеся к проблематике настоящего исследования, нашли свое отражение в трудах целого ряда как отечественных, так и зарубежных исследователей-правоведов.

Из самых последних работ можно назвать исследования В.А.Карташкина «Права человека в международном и внутригосударственном праве», С.Ю. Марочкина «Действие норм международного права в правовой системе Российской Федерации»,

¹ Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах. Сборник документов. Под общей редакцией О.О. Миронова. М., 2000. С.79.

Г.В.Игнатенко «Российская правовая система и международное право: законодательство РФ о применении общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации», О.И.Тиунова «Международное гуманитарное право», С.В.Черниченко «ООН и права человека (итоги и проблемы полувекового пути)», Ричарда Кэя «Европейское право в области прав человека», Л.Г.Гусейнова «Международная ответственность государств за нарушения прав человека», С.А.Глотова, Е.Г.Петренко «Права человека и их защита в Европейском Суде», затрагивающие те или иные аспекты интересующей нас темы.

Большое значение вопросам применения государствами международных норм в области прав человека уделяли в своих работах И.П.Блищенко, Г.В.Игнатенко, Г.И.Курдюков, Ю.М.Колосов, И.И.Лукашук, Л.Х.Мингазов, Н.В.Мионов, А.П.Мовчан, О.И.Тиунов, Х.А.Тимершин, Д.И.Фельдман.

Вопросам соотношения правовой системы Российской Федерации основополагающим принципам и нормам международного права, применению норм международного права в России посвятили свои исследования М.И.Абдулаев, Л.Б.Алексеева, Т.Б.Бекназар-Юзбашев, В.Г.Буткевич, Р.М.Валеев, Л.Н.Галенская, В.Н.Лихачев, А.В.Мелешников, Р.А.Мюллерсон, В.М.Жуйков. Исследованию деятельности института Уполномоченного по правам человека посвятили свои работы О.О.Мионов, В.В.Бойцова, Л.В.Бойцова, А.Ю.Сунгуров, А.В.Шилов, М.С.Башимов.

Следует сказать, что в современной зарубежной литературе проблемы эффективной реализации международно-правовых стандартов в области прав человека, эффективности международно-правового механизма защиты прав человека стали активно разрабатываться лишь со второй половины 60-х годов. Это связано с увеличением активности ООН и региональных организаций на мировой политической арене, с начавшимися в западных странах процессами демократизации политической жизни, курсом на построение правового государства. Именно в этот период в массовом сознании утверждается мысль о том, что соблюдение и защита прав и свобод личности как высших социальных ценностей является гарантией устой-

чивости, благосостояния и прогресса всего общества.

Вопросы совершенствования отдельных звеньев и механизмов защиты прав человека и основных свобод, а также их соответствия международным стандартам и нормам в сфере прав человека явились предметом исследования в трудах таких зарубежных ученых, как Д.Голард, В.Бишопа, У.А.Бредли, Б.Визер, Н.Кельсена, Р.Рисдала, А.Робертсона, К.Экономидес и др.

Цель и задачи исследования. Основной целью настоящего исследования является изучение роли и значения института Уполномоченного по правам человека в международном и внутригосударственном механизме защиты прав человека.

Для реализации поставленной цели в работе поставлены следующие задачи:

- анализ становления и развития международных стандартов о правах человека и деятельность института Уполномоченного по правам человека;

- изучение места и роли института Омбудсмана в международном механизме защиты прав человека:

- а) анализ деятельности института Омбудсмана при реализации права на индивидуальное обращение в международные организации;

- б) рассмотрение и анализ деятельности Омбудсмана в осуществлении международного контроля за реализацией актов ООН о правах человека;

- в) анализ деятельности института Омбудсмана в Совете Европы и деятельности Европейского механизма защиты прав человека;

- международно-правовой анализ деятельности института Омбудсмана в процессе формирования российского законодательства по защите прав человека;

- определение форм и методов, способствующих совершенствованию механизма имплементации норм международного права, с учетом деятельности института Омбудсмана;

- анализ процесса имплементации международных договоров по правам человека в России и компетенции российского Уполномо-

ченного по правам человека в этом вопросе.

В работе анализируется процесс формирования международных стандартов прав человека, элементы международного и внутригосударственного механизма защиты прав человека, вопросы имплементации норм международного права, появление и развитие института Уполномоченного по правам человека в мире и конкретно в Российской Федерации, условия, способствующие активной, целенаправленной деятельности личности по осуществлению своих прав и свобод. Указанные вопросы рассматриваются в контексте развития международного сотрудничества России и отдельных ее республик.

Научная новизна работы. Научная новизна диссертации состоит в том, что в отечественной юридической науке практически не было специальных комплексных исследований на стыке международного и внутригосударственного права в области защиты прав человека с учетом деятельности института Уполномоченного по правам человека.

В рамках научного исследования предлагаются новые формы совершенствования международно-правовой деятельности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации при обращении граждан в международные органы, при имплементации международных договоров по правам человека, анализируется право законодательной инициативы Омбудсмана и право обращения в Конституционный суд Российской Федерации и в конституционные суды субъектов Российской Федерации, в целях приведения российского законодательства в соответствие с международными стандартами прав человека и выполнения международно-правовых обязательств России.

Результатом разработки темы диссертационного исследования являются следующие **основные положения, которые выносятся на защиту:**

1. Становление международных стандартов прав человека и возникновение национальных учреждений по правам человека, к которым относится институт Омбудсмана, представляют собой две стороны одного непрерывного процесса развития гражданского общества, процесса формирования международного и внутригосударственного

механизма защиты прав человека. Международные стандарты прав человека формируют концептуальную основу деятельности национальных учреждений по правам человека и национальные учреждения по правам человека оказывают непосредственное влияние на развитие и реализацию международных стандартов прав человека.

2. Омбудсмен начинает играть все более важную роль в международном механизме защиты прав человека. Последние события подтверждают, что международное сообщество идет по пути развития этого института защиты прав человека.

3. Институт Омбудсмана играет очень важную роль при реализации права на индивидуальные обращения в международные органы. Указанная процедура представляет собой один из самых эффективных методов контроля за соблюдением государствами обязательств, вытекающих из международно-правовых актов о правах человека.

4. Активно развивается европейский механизм защиты прав человека с использованием института европейского Омбудсмана. В Европе основой реализации международно-правовых стандартов служит Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и Европейская Социальная хартия 1950 года, имеющие самые эффективные контрольные механизмы исполнения государствами международно-правовых обязательств. В связи с вступлением России в Совет Европы, значительно усиливается роль Европейского Суда по правам человека в процессе национального нормотворчества в соответствии с международными стандартами в области прав человека.

5. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации способствует имплементации норм международного права в области прав человека в российское законодательство.

6. Эффективный внутригосударственный механизм защиты прав человека возможен только при согласованной работе всех политических институтов в стране, в том числе и при активном участии института Омбудсмана.

Теоретико-методологическая и информационная база ис-

следования. При написании настоящей работы диссертантом использовались накопленные в этой области знания, воплощенные, прежде всего в законах, принципах и категориях международного права, во всем его понятийном и познавательном арсенале. Отражен имеющийся опыт по обеспечению и защите прав и основных свобод личности в разных странах. Методологическую основу исследования составили принципы и категории диалектики, логический, сравнительный, социологический, статистический и другие методы познания. В информационную базу вошли обобщенные данные о работе международных правовых институтов, анализ обращений граждан о нарушении их прав и свобод в адрес различных властных структур, статистические исследования и другие материалы о соблюдении прав человека, международные документы универсального характера, нормативные правовые акты Российской Федерации, Республики Татарстан и других субъектов РФ.

В ходе работы над диссертацией автором проанализировано более 240 источников, в той или иной мере затрагивающих проблему эффективности международного и внутригосударственного механизма защиты прав человека. Это позволило изложить собственные теоретические положения и выводы, непосредственно связанные с указанной темой.

Апробация результатов исследования. Предложения и выводы, сформулированные по результатам проведенного диссертационного исследования, а также сам материал настоящей работы могут быть использованы в дальнейших научных разработках, в правотворческой деятельности при создании законов Российской Федерации, ее субъектами и субъектами международного права, интегрирующимися в международное правовое поле, в государственно-правовой практике для выработки конкретных методов защиты прав и свобод граждан, в учебном процессе при подготовке общих и специальных международно-правовых курсов, при разработке пособий и методических программ по международной проблематике в области защиты прав человека. Последнее особенно важно, поскольку исследуемая диссертантом тема представляет собой одно из мало разработанных направлений в отечественной юридической науке.

Материал настоящей работы может быть использован органами государственной власти для выработки государственной политики по усилению вертикали власти, что в последнее время является основополагающей тенденцией государственного строительства.

Ряд основных положений диссертации использовался автором, как членом рабочей группы Государственного Совета Республики Татарстан, по разработке проектов законов Республики Татарстан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан», «О Конституционном Суде Республики Татарстан», «Об обращениях граждан» и ряда других проектов законов Республики Татарстан; при разработке проекта положения «О Комиссии по правам человека при Президенте Республики Татарстан», проекта Концепции правовой реформы в Республике Татарстан, в процессе работы во властных институтах Республики Татарстан, при разработке курса лекций для студентов гуманитарных факультетов «Права человека в международном и национальном праве России», в научных публикациях, в научной и практической работе при реализации международных проектов Комитета по защите прав человека Республики Татарстан.

Положения диссертации были использованы в докладах научно-практических конференций: а) Российско-Канадский семинар «Законотворческий процесс в парламентской деятельности» (Казань, февраль 1998.); б) Международная научно-практическая конференция «Идеалы Всеобщей декларации прав человека и современный мир» (Уфа, 16-17 ноября 1998.); в) Всероссийская научно-практическая конференция «Всеобщая декларация прав человека и Россия» с участием зарубежных ученых и высших должностных лиц ООН, ОБСЕ и Совета Европы (Москва, 24 ноября 1998.); г) Международная конференция «Формирование правового государства, демократии и защита прав и основных свобод человека в Российской Федерации и Республике Татарстан» (Казань, 3-4 декабря 1998.); д) Международная научно-практическая конференция «Договор Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами

государственной власти Республики Татарстан» и проблемы становления федерализма» (Казань, 10 февраля 1999.); е) Международный научно-практический семинар «Европейские стандарты прав человека и Законодательство Республики Татарстан» (Казань, 15 июня 2000).

Материалы диссертации также использовались на семинаре «Развитие неправительственных правозащитных организаций в бывших национальных автономиях СССР», состоявшемся при поддержке Европейского Союза (Чебоксары декабрь 1997), в котором автор принимал активное участие как член оргкомитета и выступил с докладом, на семинаре «Российская Федерация и Европейская социальная хартия», организованном Министерством иностранных дел РФ в рамках сотрудничества Российской Федерации и Совета Европы (Москва 25 ноября 1997), на семинаре «Развитие неправительственных правозащитных организаций в бывших национальных автономиях СССР» (Казань 20 апреля 1998).

Автор использовал положения и выводы диссертационного исследования в научной работе по грантам предоставленным международными фондами. В частности в проекте посвященному мониторингу прав человека в Татарстане, поддержанного фондом NED (National Endowment Democracy) (1997); в проекте посвященному пропаганде Европейской Конвенции о правах человека в районах Татарстана, поддержанного Советом Европы (1998); в проекте развитие неправительственных правозащитных организаций в бывших национальных автономиях СССР, поддержанного Европейским Союзом (Демократическая программа ТАСИС) (1998); в проекте по анализу законодательства Республики Татарстан, поддержанного международным фондом «Евразия» за счет средств, предоставленных Агентством по Международному развитию Соединенных Штатов Америки (AID) (1999).

Данная работа является продолжением развития автором давно исследуемой темы, отраженной в монографии «Омбудсмен в России: международно-правовой анализ законодательных актов субъектов Российской Федерации», вышедшей в Казани в 1999 году в рамках проекта Комитета по защите прав человека Республики Та-

тарстан и поддержанного международным фондом NED (Национальная поддержка демократии) США, и монографии «Комментарий к Закону Республики Татарстан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» под редакцией Вагизова Р.Г., Курдюкова Г.И., Князькина С.А., вышедшей в Казани в 2000 году.

Структура работы. Структура диссертации обусловлена целью и задачами настоящей работы и состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных нормативно-правовых источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, анализируется степень ее разработанности, формулируются цели и задачи, характеризуется теоретико-методологическая основа, показывается научная новизна и практическая значимость работы.

Глава 1 «Международные стандарты о правах человека и возникновение института Омбудсмана» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе «**Становление и развитие международных стандартов о правах человека**» рассматривается история развития и становления международных стандартов прав человека. Раскрывается содержание международно-правовых норм по правам человека, дается их классификация, излагаются основные принципы и нормы в области прав человека. Автор анализирует эволюцию взглядов правоведов в области международных стандартов прав человека, правореализацию в правовой системе России.

Во втором параграфе «**Возникновение института Омбудсмана как элемента механизма защиты прав человека**» анализируется процесс формирования института Уполномоченного по правам человека с учетом международных стандартов прав человека. Рассматривается деятельность ООН и других международных организаций по формированию основополагающих принципов деятельности национальных учреждений по правам человека, значение международных совещаний и семинаров, посвященных развитию национальных учреждений по защите прав человека. В работе исследуется

роль и место института Омбудсмана во внутригосударственном механизме защиты прав человека и его значение на процесс формирования международной системы защиты прав человека.

В работе делается вывод, что действующее законодательство России по основным параметрам соответствует международным стандартам прав на судебную и правовую защиту, но все же нуждается в совершенствовании.

Это особенно важно для Российской Федерации в свете конституционного установления права граждан на обращение в межгосударственные органы для защиты своих прав и свобод.¹

Глава 2 «Место и роль института Омбудсмана в международном механизме защиты прав человека (универсальный и европейский аспекты)» содержит три параграфа.

В первом параграфе **«Участие института Омбудсмана в процессе защиты прав человека при подачи индивидуальных обращений в международные организации»** анализируется механизм участия Уполномоченного по правам человека в процедуре обращения в международные организации по защите нарушенных прав человека. В Российской Федерации право на обращение в международные органы закреплено в Конституции: «Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты» (статья 46 часть 3).

Выделяется три аспекта деятельности Уполномоченного по правам человека при реализации права на обращение в международные организации:

- распространение знаний о праве на обращение в международные организации, ознакомление граждан с требованиями при составлении жалобы;
- оказание юридической консультационной помощи при подготовке документов в международные организации;
- направление жалобы в международные организации от имени Уполномоченного по правам человека.

¹ Самович Ю. В. О соотношении российского законодательства в области защиты прав человека с основными международными стандартами. Московский журнал международного права. № 3/2000/39. С.97-107.

Автор констатирует, что международные процедуры обращения в международные организации по защите нарушенных прав человека, позволяют институту Омбудсмана участвовать в процессе восстановления нарушенных прав граждан и тем самым способствовать усилению международно-правового механизма защиты прав человека.

В этой главе автор рассматривает роль и значение личности в механизме реализации международных стандартов прав человека. Только активная деятельность самого обладателя прав и свобод способна изменить этот механизм. Для этого необходимы определенные предпосылки, как-то: наличие достаточной правовой базы для защиты прав и свобод личности, формирование и развитие государственных институтов по защите прав человека, в том числе и института Омбудсмана, развитие социального партнерства всех секторов общества, определенный уровень развития политической культуры, правосознания, психологии и нравственности.

Во втором параграфе **«Роль и значение института Омбудсмана в осуществлении международного контроля за реализацией актов ООН о правах человека»** автор показывает роль и значение Организации Объединенных Наций, которая положила начало качественно новому этапу межгосударственных отношений в сфере прав человека и заложила основы широкого развития сотрудничества всего международного сообщества в целом.

Рассматривается пять направлений деятельности Омбудсмана в осуществлении международного контроля за реализацией актов ООН о правах человека:

1. Информирование и консультирование государственных органов о несоответствии норм национального права международным правовым нормам. (Примером такой деятельности является опубликование Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Заявления от 06.08.99 г. о систематических нарушениях в

Латвии положений Всеобщей декларации прав человека и обязательств, взятых в связи с вступлением в Совет Европы).

2. Обращение в международные организации для признания норм национального права противоречащими актам ООН о правах человека, для последующей отмены таких норм.

3. Законодательные инициативы Уполномоченного, направленные для приведения норм национального права в соответствие с нормами международного права в области прав человека. (Примером такой деятельности является проект закона Республики Татарстан «Об альтернативной гражданской службе в РТ», подготовленный Уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан).

4. Реализация права обращения в Конституционный суд Российской Федерации или конституционные суды субъектов Российской Федерации для отмены норм национального права, противоречащих международным правовым документам.¹

5. Участие Уполномоченного по правам человека в составлении ежегодного доклада о состоянии прав человека.

Наряду с этим, дается анализ ежегодного доклада о состоянии прав человека в странах ратифицировавших международные пакты о правах человека, показывается его значение именно как механизма контроля за реализацией международных норм и стандартов в области прав человека.

По мнению автора, институт Омбудсмана начинает играть в настоящее время все большую роль в процессе международного контроля за реализацией международно-правовых актов в сфере прав человека. Примером такой деятельности является деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, ко-

¹ Характерным примером в этой области является обращение Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан в Конституционный суд РБ с требованием отменить действие ст. 4 Закона РБ «О приватизации жилищного фонда в РБ», нарушающей право равенства всех граждан перед законом, закрепленное во Всеобщей декларации прав человека. Суд удовлетворил требование Уполномоченного.

торый не только участвует в подготовке ежегодного доклада о состоянии прав человека, но и осуществляет активную международную деятельность, способствующую контролю за соблюдением международно-правовых обязательств России.

В этой же главе анализируются основные международно-правовые документы по правам человека. Показаны роль Всеобщей декларации прав человека в развитии концепции основных прав и свобод личности, международное значение Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, пактов о правах человека, других международно-правовых норм по правам человека. Рассматривается ряд характерных особенностей международных соглашений в области прав человека.

В третьем параграфе **«Институт Омбудсмана в европейском механизме защиты прав человека»** анализируются особенности европейского механизма защиты прав человека и вопросы имплементации норм европейского права.

В этой главе исследуется деятельность института Омбудсмана Европейского Союза, который оказывает непосредственное влияние и на формирование европейского права, способствуя более эффективному использованию контрольных механизмов за нормами права ЕС в области прав человека.

29 марта 1998 года Указом Президента Российской Федерации № 310 утверждено положение об Уполномоченном по правам человека при Европейском суде по правам человека, в целях обеспечения эффективной защиты интересов Российской Федерации при рассмотрении дел в Европейском суде по правам человека.

Отдельно анализируются контрольные механизмы, заложенные в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, деятельность Европейского Суда по правам человека и реформа контрольного механизма Совета Европы, по которому вместо двухступенчатого механизма судопроизводства (Комиссия и Суд)

вводится единый и постоянно действующий Суд.

За период с 1 ноября 1998 года по 17 августа 1999 года в Европейском суде было заведено 14726 дел по жалобам граждан, из них 1258 дел - по жалобам граждан России, но только 604 жалобы были официально зарегистрированы. Остальным отказано в регистрации по тем или иным основаниям. В суде действуют очень жесткие правила. Жалоба принимается к рассмотрению, если пройдены все национальные судебные инстанции; если факты, являющиеся предметом иска, должны иметь место после ратификации страной Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (для России это май 1998 года); если между окончательным решением высшей национальной судебной инстанции и подачей заявления в Страсбург не прошло 6-ти месяцев; если сама жалоба находится в компетенции Суда по правам человека.¹

С точки зрения имплементации норм международного права, в работе рассматриваются позиции отдельных европейских стран, закрепленные в их законодательствах, по вопросам соотношения международного и национального права (Великобритания, Германия, Италия, Франция, Бельгия, Дания и др.).

Глава 3 «Институт Омбудсмана во внутрисударственном механизме имплементации норм международного права в России» состоит из трех параграфов.

Параграф первый **«Роль института Омбудсмана в процессе формирования Российского законодательства по защите прав человека в соответствии с нормами международного права»** раскрывает механизм участия Уполномоченного по правам человека в процессе формирования национального законодательства в соответствии с международными стандартами прав человека.

Статья 1 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» гласит,

¹ См. подробнее: Глотов С.А., Петренко Е.Г. Права человека и их защита в Европейском Суде. М., 2000. С. 90-96.

что средствами, указанными в настоящем Федеральном конституционном законе, Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права.¹

В этом контексте анализируется право законодательной инициативы Уполномоченного по правам человека, право обращения в Конституционный Суд, подготовка и опубликование заключений Уполномоченного по правам человека о соответствии законов Российской Федерации международно-правовым обязательствам государства, анализ законодательства Российской Федерации на соответствие международным стандартам в области прав человека.

На основе изучения данных социологических исследований, проведенных в Российской Федерации и в Республике Татарстан, делается вывод о том, что международные стандарты прав человека в настоящее время реализуются не полностью. Рассмотрены причины, замедляющие интеграцию правовых норм России в международное правовое поле. Отмечается рост количества жалоб на нарушения прав и свобод личности государственными органами и должностными лицами, недостаточность усилий властных структур государства, правоохранительных органов, политических партий и средств массовой информации по обеспечению и защите прав и основных свобод человека, слабая связь с правозащитными неправительственными организациями.

Во втором параграфе «Влияние международных стандартов о правах человека на развитие законодательства об Омбудсмене в субъектах Российской Федерации» подробно исследуются международные принципы деятельности Уполномоченного по правам человека, приоритетные направления его деятельности, рассматривается роль Уполномоченного по правам человека в государствен-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

ном механизме национальных республик, краев и областей России, проводится сравнительный анализ законов и законопроектов о региональных Омбудсменах. В настоящее время приняты законы и избраны Уполномоченные по правам человека в восьми субъектах Российской Федерации: Республике Башкортостан, Республике Татарстан, Волгоградской, Астраханской, Саратовской, Ленинградской, Свердловской и Смоленской областях. В ряде субъектов Российской Федерации уже приняты законы об Уполномоченном по правам человека, в других продолжается подготовка соответствующих законопроектов.

Детально исследуются такие важные компоненты как требования к кандидатуре Уполномоченного по правам человека, процедуры избрания и выдвижения, сфера компетенции, полномочия и порядок инициирования рассмотрения дел. В процессе исследования учитывались международные правила и процедуры избрания Верховного Комиссара ООН по правам человека, формы и методы работы Европейского Омбудсмена.

Отдельно рассматривается Закон Республики Татарстан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан»,¹ который признан лучшим среди действующих в субъектах Российской Федерации и рекомендован как образец для формирования законодательства об Уполномоченном по правам человека в других субъектах Российской Федерации.

Анализируется возможность создания института специализированных уполномоченных в сферах наиболее грубого или массового нарушения прав человека, например по защите прав детей, по правам военнослужащих, беженцев и вынужденных переселенцев, по контролю за деятельностью правоохранительных органов, учреждений пенитенциарной системы. Подобная практика активно развивается в Соединенных Штатах Америки.

Новым явлением стало создание института общественных

¹ Ведомости Государственного Совета Татарстана. № 3 (3). 2000.

Новым явлением стало создание института общественных уполномоченных в школах и высших учебных заведениях. В настоящее время университетский Омбудсмен действует в Московском государственном институте международных отношений, в Башкирском государственном педагогическом институте, в Высшей школе экономики в Москве, в ряде московских школ.¹

В третьем параграфе «Имплементация международных договоров по правам человека в России и институт Омбудсмена» рассматривается особая роль Уполномоченного по правам человека, по содействию ратификации международных документов, закрепленная в «Парижских принципах» функционирования национальных учреждений по защите прав человека.²

Также анализируются проблемы имплементации международных договоров по правам человека в России и роль института Омбудсмена в их разрешении. Федеральный закон Российской Федерации «О международных договорах Российской Федерации» от 15.07.95 г. в статье 8 закрепляет право Уполномоченного по правам человека давать рекомендации о заключении международных договоров в Российской Федерации по вопросам его ведения Президенту и правительству Российской Федерации, которые должны в месячный срок дать ответ на его рекомендации.³

На Омбудсмена возлагается задача по координации деятельности для создания единой всеобщей концепции имплементации международных договоров, затрагивающих права человека. Отмечена важная роль суда во внутригосударственном механизме осуществлении норм международного права, в том числе и при внедрении норм

¹ См. подробнее: Яровая И.О. Российский институтский омбудсман грез и действительности. Московский журнал международного права. № 3/2000/39. С. 107-110.

² См.: Резолюцию 1992/54 Комиссии по правам человека ООН от 3 марта 1992 года и Резолюцию 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 года.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

международных договоров в национальное право. Автором делается вывод, что взаимодействие института Омбудсмана и судебных органов в России должно стать залогом реального обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

В Заключении формулируются выводы диссертационного исследования, подчеркивается значимость дальнейшего исследования темы.

Содержание работы отражено в следующих публикациях:

1. Князькин С.А. Права человека и законы в России. Материалы международного семинара «Татарстан - мониторинг прав человека» Казань. 1997. С. 29-42.

2. Князькин С.А. Проблемы взаимодействия НПО и власти. Материалы международного семинара «Развитие неправительственных правозащитных организаций в бывших автономиях СССР». Казань. 1998. С.17-22.

3. Князькин С.А. Европейская конвенция о защите прав человека и международные стандарты прав человека. Материалы международного семинара «Европейская конвенция о защите прав человека». Казань. 1998. С.20-23.

4. Князькин С.А. Международные и национальные неправительственные правозащитные организации по защите прав человека. Материалы международной научно-практической конференции «Идеалы Всеобщей декларации прав человека и современный мир» Уфа. 1999. С.73-79.

5. Князькин С.А. Реализация норм Всеобщей Декларации прав человека как неотъемлемый процесс формирования правового государства в России. Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Всеобщая декларация прав человека и Россия» -М., 1999. С. 75-81.

6. Князькин С.А. Концепция правовой системы Татарстана. Журнал «Панорама - Форум». Казань. 1999. № 20. С. 9-11.

7. Князькин С.А. Омбудсмен в России: международно-правовой анализ законодательных актов Российской Федерации. Казань. 1999. 75 с.

8. Князькин С.А. Анализ проекта закона Республики Татарстан «О международных договорах Республики Татарстан». Журнал «Панорама - форум» 1999. № 22. С. 6-13.

9. Князькин С.А. (Международное право и институт Уполномоченного по правам человека.) Международные механизмы защиты прав человека. Под ред. Г.И. Курдюкова. Казань. 1999. С. 36-40.

10. Вохмянин Д.В., Кривошеев Л.А., Князькин С.А. Мониторинг прав человека в Республике Татарстан. Казань. 2000. 86с.

11. Вагизов Р.Г., Курдюков Г.И., Князькин С.А. Комментарий к Закону Республики Татарстан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» (международный и региональный аспект). Казань. 2000. 100с.

707 210452
1724 20120

Издательство "Стиль". Заказ 34.
Подписано в печать 19.11.2000 г.

200