
ИНСТИТУТ ЗАЩИТНИКА НАРОДА В СТРАНАХ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ: ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Дарья Теплякова*

В статье на основе национального органического законодательства рассматриваются вопросы правового регулирования института Защитника народа в странах Латинской Америки. Показаны способы формирования института Защитника народа, объём его полномочий, формы ответственности, взаимоотношения с другими государственными органами и организациями. Анализируется место и роль Защитника народа, тенденции дальнейшего развития этого института в зависимости от степени демократизма государственного режима.

На рубеже XX и XXI веков многие страны Латинской Америки перешли на путь демократического государственного развития после многолетнего господства военнодиктаторских хунт. Одним из важнейших показателей демократизации государственных режимов латиноамериканских стран является включение в государственный механизм института Защитника народа (аналог европейского института омбудсмена) (*Defensor del pueblo* (исп.))

В ряде новейших конституций этого региона вводится специальная глава о конституционных гарантиях прав и свобод человека и гражданина, где указаны юридические процедуры, в реализации которых активно участвует Защитник народа, осуществляя защиту граждан от произвола должностных лиц и органов власти. В тексты конституций вверена процедура *Habeas corpus*, обязывающая доставить задержанное лицо в зал суда и обосновать необходимость задержания.

Гарантии *Habeas corpus* применяются в случае:

- незаконного ареста, задержания или ограничения личной свободы в любой форме;
- если во время задержания или ареста, имеющих законный характер, применяются

ся пытки, истязания, унижения человеческого достоинства, вымогательства и любые принудительные меры и ограничения, которые не были необходимы для личной безопасности задержанного или арестованного.

Судья, ознакомившись с материалами задержания, выносит постановление о явке задержанного в суд. В случае неявки задержанного, судья направляется в учреждение, где содержится задержанный и там решает вопрос по существу. Если законных оснований позволяющих лишить данное лицо свободы не существует, он немедленно освобождается. Решение судьи об освобождении должно быть в письменном виде передано лицу, осуществившему задержание.

Законодательство латиноамериканских стран регламентирует разновидности процедуры *Habeas corpus*, действующие даже во время введения в стране чрезвычайного положения. Причём такие процедуры осуществляются в упрощённом порядке, в короткий срок, бесплатно и могут быть начаты по инициативе судьи.

Близка к процедуре *Habeas corpus* введенная в латиноамериканские конституции процедура *Habeas data*, предусматривающая право каждого лица иметь доступ к информации о себе и своей собственно-

* Теплякова Дарья Владимировна, аспирантка кафедры конституционного права МГИМО(У) МИД России

сти, содержащейся в государственной базе данных или в частных списках, и в случае необходимости имеет право актуализировать эту информацию, скорректировать её и внести соответствующие изменения. Эта процедура осуществляется бесплатно и незамедлительно в целях прекращения нарушения права граждан на честь, тайну личной и семейной жизни, право на имя и т.д. Лица, игнорирующие решения о процедуре Habeas corpus и Habeas data несут ответственность в установленном законом порядке.

Важнейшей гарантией защиты прав и свобод граждан, включённой также в тексты конституций, является латиноамериканская процедура «amparo», которая предусматривает, что любое потерпевшее лицо или его представитель имеют право прибегнуть к этой процедуре в случае необходимости:

- поддержать или возратить ему права или гарантии, установленные действующей Конституцией;

- заявить в определённых случаях, что никакой закон, никакое решение или действия властей не могут быть использованы и не обязывают его к действиям, противоречащим, уменьшающим или искажающим какие-либо права или гарантии, предоставляемые действующей Конституцией.

Процедура amparo предусматривает, что лицо, полагающее, что вследствие незаконных действий или бездействия государственных органов или частных лиц ему причинён серьёзный вред или создана неминуемая угроза причинения вреда правам или гарантиям, предоставляемым действующей Конституцией или законами и лишённое ввиду срочности дела возможности прибегнуть к обычному способу защиты, может подать в соответствующий суд иск о начале процедуры amparo. Процедура осуществляется в упрощённом порядке, в короткий срок и бесплатно. Кроме указанных выше основополагающих процедур по защите прав и свобод человека и гражданина Защитник народа в своей деятельности опирается на гарантии чисто судебного характера, регулирующие правовой статус задержанного, арестованного, подсудимого, осужденного и отбывающего наказание.

Защитник народа использует в своей деятельности и гарантии защиты гражданских прав международно-правового характера, в том числе нормы международных правозащитных организаций, ор-

ганов и учреждений ООН, региональных латиноамериканских организаций и другие аналогичные формы. Кроме того, вся деятельность Защитника народа во многом определяется характером государственного режима, установленного в стране. Если страна придерживается либерального демократического режима, деятельность Защитника народа является продуктивной; в случае установления полуавторитарного режима, Защитник народа, даже если эта должность введена Конституцией, является институтом чисто формальным.

Основная сфера деятельности Защитника народа направлена на непосредственную защиту основных конституционных прав человека в обществе. Кроме того, ему принадлежит инициатива по разработке и внесению в парламент законопроектов, способствующих укреплению системы защиты гражданских прав. В установленных Конституцией случаях он имеет полномочия проводить специальные расследования. Он проводит такие расследования, если на его имя поступила жалоба от какого-либо лица, группы лиц или организации, в которой содержится утверждение о том, что в отношении заявителя было допущено несправедливое обращение в ходе отправления властных полномочий. Кроме того, такое расследование проводится Защитником народа по предложению президента, министра или члена законодательного органа в отношении незаконных действий лица или организации, указанных в запросе.

Защитник народа может проводить расследование в отношении незаконных действий какого-либо должностного лица или организации по собственной инициативе, когда сочтет такое расследование необходимым. Защитник народа может не проводить расследования, если заявитель узнал о незаконных действиях более чем за год до момента подачи жалобы Защитнику народа, а также, если по мнению Защитника народа – предмет жалобы является незначительным; жалоба носит необоснованный или клеветнический характер; если сам заявитель недостаточно заинтересован в предмете своей жалобы. Если Защитник народа отказал в проведении расследования или рассмотрении жалобы, он обязан в установленные законом сроки известить о принятом решении лицо или организацию, подавшую жалобу, аргументировав свой отказ.

После завершения расследования Защитник народа обязан проинформировать

соответствующий орган государственной власти о результатах расследования и если, по его мнению, в ходе отправления властных полномочий было допущено нарушение закона или несправедливое обращение с лицами, Защитник народа представляет указанному органу свои выводы в отношении незаконных действий должностных лиц и соответствующие рекомендации.

В том случае, если Защитник народа представил свои рекомендации, а действия государственного органа, по его мнению, являются неадекватными для устранения последствий незаконных действий, он вправе внести в законодательный орган страны специальный доклад по данному вопросу.

Несколько отличные полномочия Защитника народа (по тексту Конституции «Поверенного по правам человека») Республики Гватемала, который обязан:

- содействовать эффективной деятельности правительства в решении вопросов защиты прав человека;
- выявлять действия чиновников, наносящие ущерб интересам граждан и предавать их гласности;
- изучать все случаи жалоб граждан на нарушение прав человека;
- давать рекомендации чиновникам об изменениях обжалуемого административного решения;
- публично порицать действия или поступки чиновников, противоречащие конституционным правам граждан;
- предъявлять иски или обжаловать судебные решения в случае необходимости [1].

Кроме того, Конституция обязывает его проявлять надлежащую заботу относительно соблюдения во всей полноте основных конституционных прав граждан, действие которых было ограничено в период введения в стране или её отдельных частях, чрезвычайного или особого положения. Для поверенного по правам человека в Гватемале все дни недели считаются рабочими.

В республике Боливия Защитник народа обладает правом сам подавать жалобу о неконституционности нормативного акта, о признании недействительными актов, изданных органами государственной власти и их должностными лицами. Защитник народа имеет свободный доступ в места задержания, заключения и интернирования граждан. Органы власти и государственные служащие обязаны представлять Защитнику народа любую информацию, которая ему требуется для осуществления своих полномочий.

Защитник народа обязан не менее одного раза в год представлять отчёт о своей деятельности в законодательный орган власти и, кроме того, он может быть вызван любой из комиссий палат по вопросам осуществления его должностных полномочий.

Объём полномочий Защитника народа и формы его деятельности в области защиты прав и свобод человека и гражданина в большинстве стран Латинской Америки примерно совпадают.

Защитник народа руководит государственным ведомством по защите прав человека, выполняя значительный объём оперативно-распорядительной деятельности, в том числе готовить проект бюджета ведомства для представления его в правительство с последующим утверждением в качестве самостоятельного раздела ежегодного государственного бюджета.

Он же назначает и увольняет служащих своего ведомства, определяет их функциональные обязанности и устанавливает их вознаграждение. Защитник народа утверждает регламент своего ведомства, внутреннюю структуру ведомства Защиты народа, вносит в неё необходимые изменения и определяет его общий кадровый состав. Ему принадлежит право устанавливать общее количество и центры расположения региональных защитников народа, исходя из потребностей службы защиты народа.

В большинстве латиноамериканских стран при ведомстве Защиты народа формируется коллегия советников по правам человека, состав которой назначает сам Защитник народа, который и возглавляет эту коллегия. Коллегия советников является совещательным органом, задача которой разрабатывать и предлагать Защитнику народа общие направления и программы проведения политики защиты прав человека, разрабатывать директивы и рекомендации для настоящих подразделений защиты прав человека, анализировать всю информацию, получаемую ведомством Защиты народа и касающуюся проблем прав человека общенационального и международного характера. В состав коллегии советников обычно входят председатели и заместители председателей комиссий по правам человека двух палат парламента, представители научных учреждений по международной политике и правам человека, представители общественных организаций, занимающиеся правами человека, представители университетов с юридическими факультетами и некоторые другие. Заседания колле-

гии обычно созывает и проводит Защитник народа не реже одного раза в месяц. Заседание может быть созвано и по предложению любого члена коллегии. На заседаниях коллегии может выступать любой гражданин страны, а также государственные служащие и представители общественных организаций, которые могут предложить любые вопросы защиты прав человека для обсуждения членами коллегии советников.

Данный совещательный орган играет довольно серьёзную роль в разработке основных направлений политики ведомства Защиты народа, поскольку он имеет достаточно представительный характер с преобладанием специалистов с юридической подготовкой, которые тесно связаны с практикой и общественно-политической жизнью страны в силу своей основной сферы деятельности. Очень важно, что Защитник народа в своей деятельности и в своих расследованиях может прямо ссылаться на мышление коллегии советников как высшего совещательного органа по проблемам защиты прав человека и соблюдения национального законодательства и международно-правовых пактов по защите прав человека.

Органическое законодательство о ведомстве Защитника народа прямо устанавливает обязанность государственных органов сотрудничать с Защитником народа. Закон о ведомстве Защиты народа Республики Перу, например, вводит даже специальный пятый раздел под названием «Обязанность сотрудничать», где прямо установлено, что органы, обладающие властными полномочиями, функционеры и служащие государственных органов и организаций обязаны представлять требуемую Защитником народа информацию и облегчать ему проведение инспекций в исправительных и других учреждениях, контролируемых национальной полицией [2].

Защитник народа имеет полномочия без предварительного разрешения запросить получение данных или требуемую информацию, а также осуществление личных встреч с заинтересованными лицами, изучения документации, включая финансовые расходы и отчёты о них, другие вспомогательные материалы, которые, по его мнению, необходимы для проведения расследований и принятия решений по полученным им жалобам и обращениям. Правовые ограничения на получение определённых данных и документов могут быть введены компетентными органами в специально

установленных случаях, касающихся прежде всего сферы национальной безопасности, обороны и международных отношений. Если какое-либо незаконное действие, нарушающее права человека, было расследовано каким-либо другим государственным органом, должностным лицом или специальной комиссией и было принято соответствующее решение, Защитник народа должен получить доступ ко всему объёму информации, относящейся к данному делу. Кроме того, компетентные органы, проводящие собственное расследование по полученной жалобе о нарушениях прав человека, обязаны сообщить Защитнику народа о полученных результатах своего расследования.

Законодательство Аргентины о ведомстве Защиты народа вводит даже жёсткие санкции в отношении должностных лиц, препятствующих доступу Защитника народа к требуемой им информации и изучению документации, необходимой для расследования. В этом случае виновные обвиняются в преступлении, квалифицируемом как неподчинение законным представителям власти и подлежат наказанию по статьям Уголовного кодекса Аргентины [3].

В каждом случае необоснованного отказа в доступе к необходимой документации или препятствованию исполнению его функций Защитник народа обязан сообщить об этом в прокуратуру страны для принятия соответствующих действий. Любой такой случай препятствования деятельности Защитника народа со стороны государственных органов или отдельных должностных лиц должен найти отражение в ежегодном докладе Защитника народа законодательному органу страны, а случаи вопиющего нарушения полномочий и игнорирования требований Защитника народа могут быть предметом специального доклада законодательному органу страны с последующим принятием соответствующего решения. Кроме того, Защитнику народа представлено право требовать вмешательства судебных органов в случае отказа в получении документации от представителей государственных органов или отдельных должностных лиц.

Сотрудничество Защитника народа с прокуратурой заключается ещё и в том, что, если в ходе осуществления своих расследований по полученной жалобе или обращению Защитнику народа стало известно о действиях предположительно уголовного характера, он обязан поставить об этом в

известность Генерального прокурора страны. В свою очередь прокуратура обязана периодически информировать Защитника народа о состоянии дел с обеспечением и защитой прав граждан и наказанием виновных.

Законодательство Эквадора также вводит санкции за отказ сотрудничать с Защитником народа или представлять ему требуемую информацию и необходимую документацию, имеющую отношение к расследуемым им вопросам. В таких случаях по заявлению Защитника народа виновные могут быть оштрафованы на сумму от 1 до 10 минимумов заработной платы, а в случае расследования очень серьезных дел могут быть даже уволены со своей должности [4].

Законодательство Колумбии, декларируя понятие «обязанность сотрудничать», «обязанность информировать» и «обязанность помогать» Защитнику народа, вводит максимальный срок получения им требуемой информации в течение пяти дней. В случае необоснованного отказа в предоставлении требуемой информации виновный может понести наказание вплоть до отстранения от должности [5].

Венесуэльское законодательство также вводит «обязанность сотрудничества», декларируя, что все организации и физические лица, к которым обращается Защитник народа или другие представители его ведомства обязаны разрешить доступ в удобной форме к информации и документации, содержащейся в докладах, исследованиях и документах любого уровня, которые может затребовать Защитник народа или представить копии этих материалов, если они не носят закрытый характер. В последнем случае они могут быть представлены Защитнику народа или другим представителям его ведомства только с официального разрешения лица, которое несёт ответственность за их сохранность и использование. В этом случае ведомство обязано охранять закрытый характер полученной информации и использовать её лишь как элемент продолжения расследования, если оно не

завершено при запрещении её публичности или дальнейшего расследования [6].

Законодательство других стран содержит примерно аналогичные нормы. Следует отметить, что сотрудничество Защитника народа с другими государственными органами и организациями, носящее закрепляемый законом обязательный характер, способствует повышению эффективности деятельности Защитника народа в странах Латинской Америки.

Институт Защитника народа в странах Латинской Америки является одним из новейших в конституционном механизме этих стран. Конституции последнего периода характеризуют его как самостоятельный и полностью независимый от органов государственной власти. Основным способом его формирования – парламентский, но при этом его положение прямо зависит от роли и значения законодательного органа страны (национального Конгресса или национальной Ассамблеи). Но совершенно очевидно, что эта роль различна в зависимости от государственного режима. Если в одних странах законодательный орган власти – вполне самостоятельный государственный орган, то в других – это орган, полностью зависимый от исполнительной власти во главе с президентом. Поэтому и положение Защитника народа корреспондирует положению высшего органа законодательной власти страны.

Поскольку в последние годы в целом ряде стран Латинской Америки наблюдается тенденция к демократизации государственной и общественной жизни, отказу от силового решения внутривнутриполитических проблем, повышению роли выборов, расширению полномочий представительных органов, и в первую очередь парламента, а с ним и увеличение объёма демократического законодательства, то все эти новые явления оказывают прямое воздействие и на характер деятельности Защитника народа, когда этот институт постепенно превращается в показатель демократических перемен в этом регионе мира.

Литература:

1. La constitución Política de la República de Guatemala. Capítulo 5, Artículo 275 // http://www.oas.org/juridico/MLA/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf.
2. La República del Perú. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, 2001 LEY N° 26520 // http://www.oas.org/juridico/spanish/per_res8.pdf.

3. La Nación Argentina: Ley Nº24284. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, 1993. Artículo 25 // <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/textos%20actualizados/24284-defensoria%20del%20pueblo.pdf>.
4. República del Ecuador. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, 2001. Artículo 23 // <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/ecuador/leyes/leydefensoria.pdf>.
5. La República de Colombia. Ley 24 de 1992 de la Defensoría del Pueblo. Artículo 17 // http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/01/ley24_1992.pdf.
6. Republica Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, 2004. Artículo 67 // http://www.defensoria.gob.ve/dp/Leyes/LeyOrganica_DefensoriadelPueblo.pdf.
7. Jorge Madrazo. El Ombudsman criollo. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Academia Mexicana de Derechos Humanos. México. 1996.
8. Alvaro Gil-Robles y Gil-Delgado. El Defensor del Pueblo y su impacto en España y América Latina, en Revista de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman. Num.3. Colombia. 1994.
9. Jorge Carpizo. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. Num.7. 2003.
10. Конституции государств Америки. Тома 1, 2, 3. 2006.

THE HUMAN RIGHTS COMMISSIONER IN LATIN AMERICAN COUNTRIES: LEGAL REGULATION

The article explores special aspects of legal regulation of the institution of Human Rights Commissioner in Latin American countries on the basis of national organic legislation. The author focuses on the formation procedure of the institution of Commissioner for Human Rights in Latin America and analyzes its basic competence, forms of responsibility and cooperation with state authorities and organizations. The research paper

examines the place and the role of this institutional body as well as anticipated tendencies of its further development and evolution depending on the level of state regime democracy.

Dariya Teplyakova,
Postgraduate Researcher, Department of
Constitutional Law, MGIMO (University) under
the MFA of Russia

Ключевые слова:

защита гражданских прав, процедура ампаро, гарантии прав и свобод, либерально-демократический режим, ведомство Защиты народа, коллегия советников, органические законы, расследование жалоб и обращений, обязанность сотрудничать и санкции к нарушителям.

Keywords:

Defense of civil rights, amparo procedure, guarantees of freedoms and rights, regime of liberal democracy, institution of Human Rights Commissioner, board of legal advisors, organic legislation, complaints and applications investigation, obligation to cooperate and sanctions for violations.

References:

1. La constitución Política de la República de Guatemala. Capítulo 5, Artículo 275. [The Constitution of Guatemala. Chapter 5, article 275] // http://www.oas.org/juridico/MLA/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf.
2. La República del Perú. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. 2001 LEY Nº 26520. [The Republic of Peru. Organic Act concerning the Ombudsman] // http://www.oas.org/juridico/spanish/per_res8.pdf.
3. La Nación Argentina. Ley Nº24284. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. 1993. [The Argentine Republic. Act Nº24284. Organic Act concerning the Ombudsman, 1993] // <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/textos%20actualizados/24284-defensoria%20del%20pueblo.pdf>.
4. República del Ecuador. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. 2001. Artículo 23. [The Republic of Ecuador. Organic Act regarding the Ombudsman, 2001. Article 23] // <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/ecuador/leyes/leydefensoria.pdf>.
5. La República de Colombia. Ley 24 de 1992 de la Defensoría del Pueblo. Artículo 17. [The Republic of Colombia. Act 24 of 1992 regarding the Ombudsman. Article 17] // http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/01/ley24_1992.pdf.
6. Republica Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. 2004. Artículo 67. [The Bolivarian Republic of Venezuela. Organic Act regarding the Ombudsman, 2004. Article 67] // http://www.defensoria.gob.ve/dp/Leyes/LeyOrganica_DefensoriadelPueblo.pdf.

7. Jorge Madrazo. El Ombudsman criollo. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Academia Mexicana de Derechos Humanos. [Creol Ombudsman. National Academy of Human rights]. México. 1996.
8. Alvaro Gil-Robles y Gil-Delgado. El Defensor del Pueblo y su impacto en España y America Latina, en Revista de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman. Num.3. [Commissioner for Human Rights and his impact in Spain and Latin America, review of the Ibero-American Association of Ombudsman, Number 3]. Colombia, 1994.
9. Lorge Carpizo. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. Num.7. [Ibero-American annual report concerning constitutional justice. Number 7]. 2003.
10. Konstitutsii gosudarstv Ameriki. [Constitutions of American Nations. Volumes 1, 2,3]. Toma 1, 2, 3. 2006.