



Кузнецова С.С. Особенности конституционно-правового статуса комиссий по защите прав человека в Индии // Антиномии, 2019. Т. 19, вып. 2, с. 87–103.

УДК 342.72/73

DOI 10.17506/aip.2019.19.2.87103

ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА КОМИССИЙ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ИНДИИ¹

Светлана Сергеевна Кузнецова

кандидат юридических наук

доцент кафедры конституционного права

Уральского государственного юридического университета,

г. Екатеринбург, Россия.

E-mail: kss001@usla.ru

ORCID: 0000-0003-2426-8055

Материал поступил в редколлегию 07.05.2019 г.

В данной статье автор обращается к опыту Индийского Союза в плане формирования системы административных органов по защите прав человека, которая создавалась с учетом федеративного устройства государства. В статье рассматриваются особенности организации и деятельности Национальной комиссии по защите прав человека и комиссий по защите прав человека штатов, на основе анализа нормативно-правовых актов и правоприменительной практики Верховного Суда Индии и Высших судов штатов выявляются и формулируются преимущества и актуальные проблемы реализации ими своих полномочий. Отмечается доступность и легкость обращения в комиссии по защите прав человека, высокая популярность комиссий штатов среди населения, что позволяет сделать вывод о целесообразности организации системы органов по защите прав человека с учетом федеративного устройства. В статье подчеркивается высокая эффективность ежегодных докладов комиссий по защите прав человека, представляемых Правительству Индии и правительствам штатов для обеспечения последними реализации, защиты и восстановления нарушенных прав человека, что обусловлено, прежде всего, обязательностью принятия мер по указанным в докладах фактам нарушения прав человека и необходимостью представления правительствами парламентам федерального и регионального уровней отчетов по результатам принятых мер. Выявлены существенные проблемы практики применения законодательства: коллизии при разграничении компетенции между Национальной комиссией по защите прав человека и комиссиями штатов, а также при применении их рекомендаций органами публичной власти в своей деятельности, отсутствие финансовой самостоятельности комиссий, ограничения

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта 19-011-00697 «Верховенство права, федерализм и защита прав человека: сравнительное исследование».

в осуществлении ими своих функций по жалобам лиц, состоящих в вооруженных силах. Автор определяет основные, по его мнению, направления деятельности по повышению эффективности работы комиссий по защите прав человека в Индии, укреплению их статуса во взаимоотношениях с органами государственной власти федерального и регионального уровней. В частности, предлагается законодательно закрепить обязанность органов, в чьих действиях комиссиями выявлены признаки нарушения прав человека, готовить ответы последним по результатам принятия мер, направленных на восстановление нарушенных прав, а также разработать меры профилактики повторных нарушений. Кроме того, по мнению автора, целесообразно предусмотреть участие комиссий в определении размера их финансирования на следующий бюджетный год путем составления расчета с обоснованием размера финансирования, необходимого для эффективной реализации полномочий.

Ключевые слова: федерация, защита прав человека в Индийском Союзе, Национальная комиссия по защите прав человека, комиссия по защите прав человека штата, разграничение компетенции, порядок исполнения решений комиссий по защите прав человека, полномочия по защите прав человека.

В сентябре 1993 г. в Индии были учреждены Национальная комиссия по защите прав человека и региональные комиссии «под воздействием большого числа внутренних и международных факторов. Внутригосударственные конфликты в Пенджабе, штате Джамму и Кашмир, северо-восточных штатах, обострившиеся в 80-х – начале 90-х гг. разрешались правительством с применением силы. Средства массовой информации, некоммерческие организации и общество в целом все чаще выражали протест в случаях применения полиции и вооруженных сил, когда фундаментальные права человека игнорировались в интересах государственной безопасности. Международное сообщество также продолжало напоминать правительству о неисполнении принятых на себя обязательств по созданию механизма по защите прав человека» (Tiwana 2004: 5). Принятый в 1993 г. «Акт о защите прав человека» (Protection Human Rights Act, 1993) предусматривает создание специализированных органов на двух уровнях государственной власти: федеральном и региональном, исключая при этом отношения инстанционности между ними, что соответствует принципу разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Индии и органами государственной власти штатов.

В научно-правовой литературе федеративное политико-территориальное устройство государства нередко рассматривается в качестве наиболее действенного механизма децентрализации политических и общественных институтов, некоего «маркера» демократичности государств, гаранта признания и уважения прав и свобод личности. Как отмечает А.Е. Бочило, федеративное устройство способствует расширению «каталога прав личности в конкретном субъекте федерации», созданию «дополнительных гарантий для реализации прав личности», а также повышает «степень вероятности более оперативного реагирования на местах на изменение условий жизни граждан», более целенаправленно обеспечивает защиту прав этнических, религиозных и лингвистических меньшинств «и сохранение условий существования небольших сообществ людей посредством учета природно-

климатических, экономико-географических, национально-этнических и иных особенностей их существования» (Бочило 2013: 9).

Изучение не только федеральных, но и региональных институтов обеспечения реализации и защиты прав человека в Индии представляется актуальным в плане оценки эффективности двухуровневой системы защиты прав человека в условиях федеративного государства.

Анализируя правовую связь федерализма и институтов защиты прав человека в Индии, исследователи отмечают, что «с момента принятия Конституции Индии 1950 года большинство жалоб было написано по фактам о нарушении прав человека органами государственной власти штатов, а не федеральными властями. Если бы штаты Индии были независимыми государствами, а не субъектами федерации, они бы игнорировали нарушения прав, даже если бы последние гарантировались их конституциями... Развитие федерализма в Индии также способствует признанию... понятий достоинства и свободы личности. Ожидается, что признание растущих требований населения отдельных территорий страны к уровню их самостоятельности на региональном и федеральном уровнях приведет к формированию понимания гражданами всей страны, что жители других территориальных единиц имеют аналогичные права на автономию. Таким образом, формируется уважение права на самостоятельность не только территориальных единиц, но и групп населения и отдельной личности» (Singh Mahendra 2005: 444–445)¹. Тезис Махендра Сингха о том, что штаты, будучи отдельными государствами, не смогли бы обеспечить реализацию и защиту гарантируемых прав человека, представляется некорректным, излишне патерналистским, однако тот факт, что нарушение прав, по статистике, в первую очередь связано с деятельностью органов государственной власти штатов, позволяет сделать вывод, что создание двухуровневой системы комиссий по правам человека обусловлено необходимостью обеспечения доступного для населения механизма защиты прав.

В Конституции Индии в главе 4, посвященной принципам государственной политики, на государство (под которым понимаются не только федеральные органы государственной власти, но и правительство и легислатура каждого штата, а также местные органы и иные органы власти, находящиеся на территории Индии и подконтрольные правительству государства) возложены широкие социальные обязательства: содействовать благосостоянию людей, минимизировать неравенство возможностей и статусов и неравенство в оплате труда мужчин и женщин, обеспечить защиту института детства, защиту от трудовой дискриминации и вредных условий труда, социальную защиту от безработицы и помощь пенсионерам, инвалидам и т.д. Помимо этого штаты обязаны осуществлять правовое регулирование и обеспечивать исполнение правовых норм в рамках предметов их исключительного ведения, а также предметов совместного ведения федерации и штатов. В соответствии с Приложением 7 Конституции Индии предметами совместного ведения являются такие сферы, как социальное

¹ Здесь и далее перевод автора. – Прим. ред.

страхование, безработица, условия труда, образование, уголовное право и уголовный процесс, семейные правоотношения, подведомственность и полномочия всех судов, входящих в судебную систему Индии, за исключением Верховного Суда и т.д. К вопросам исключительного ведения штатов относятся общественный порядок, статус органов полиции, общественное здоровье и санитария, помощь инвалидам и безработным, сельское хозяйство, водоснабжение, рыбалка и т.д. (The Constitution of India, 1950). По данным категориям вопросов штаты принимают на себя обязательства и по регулированию прав, и по обеспечению их реализации и защиты.

Круг институтов защиты прав человека определяется отдельными законодательными актами. Например, в соответствии с «Актом о защите прав человека» в федерации создана Национальная комиссия по правам человека, а также предусмотрены аналогичные комиссии в штатах, специальные районные суды по защите прав человека. Ввиду того что норма статьи 21 Акта рассматривает учреждение региональных комиссий в качестве права штатов, на сегодняшний день региональные комиссии действуют в двадцати пяти штатах из двадцати девяти: по-прежнему нет комиссий в штатах Аранучал Прадеш, Мизорам, Нагалэнд, а в штате Телангана действует единая комиссия по защите прав человека штатов Андхра Прадеш и Телангана. Также в Индии организованы комиссии по защите прав отдельных категорий населения: Национальная комиссия по защите прав женщин (National Commission for Women Act, 1990 г.), Комиссия по защите прав детей (the Commissions for Protection of Child Rights Act, 2005 г.), Национальная комиссия по защите прав этнических, религиозных и лингвистических меньшинств (National Commission for Minorities (Amendment) Act, 1995 г.), Национальная комиссия по защите лиц, отнесенных к зарегистрированным кастам (The Constitution (sixty-fifth amendment) Act, 1990 г.), Комиссия по защите лиц, отнесенных к зарегистрированным племенам (The Constitution (sixty-fifth amendment) Act, 1990 г.), Комиссия по защите прав отдельных каст (National Commission for Backward Classes Act, 1993 г.).

Функции Национальной комиссии и комиссий штатов широки и в целом совпадают; их можно разделить на следующие категории:

- охранительная (вмешиваться на основании жалобы пострадавшего или лица, действующего в его интересах, а также обращения суда в случае нарушения прав человека или подстрекательства к их нарушению, участвовать с согласия суда в рассмотрении последним дел, касающихся нарушения прав человека);

- экспертная (готовить уполномоченным органам государственной власти заключения по результатам посещения мест лишения свободы и рекомендации по наиболее эффективным методам реализации предусмотренных законодательством мер по обеспечению и защите прав человека, а также предлагать меры по устранению обстоятельств, препятствующих реализации прав);

- просветительская (повышать грамотность в области прав человека среди различных слоев населения и распространять информацию о гаран-

тиях защиты этих прав через научно-популярные издания, средства массовой информации, семинары и другие доступные средства);

– надзорная (пресекать халатность в предотвращении нарушения со стороны должностных лиц, посещать тюрьмы и иные учреждения, предназначенные для содержания заключенных или находящихся на принудительном лечении, в целях исследования условий содержания отбывающих наказания);

– научная (проводить исследования в области прав человека и способствовать их проведению третьими лицами);

– координационная (поддерживать работу неправительственных организаций, деятельность которых направлена на обеспечение реализации и защиты прав человека).

Национальная комиссия по защите прав человека наделена также полномочием по анализу международных договоров и других международных актов, регламентирующих права человека, в целях подготовки заключения об эффективных способах их имплементации.

Сферы деятельности комиссий штатов и Национальной комиссии по правам человека определяются в соответствии с общим правилом разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти штатов Индии: комиссия штата может расследовать факт нарушения прав человека, если такое нарушение было совершено в рамках вопросов, отнесенных Конституцией к предметам совместного ведения федерации и штатов или к предметам исключительного ведения штатов. При этом, в соответствии со статьей 36 Акта, ни одна из комиссий не вправе расследовать любой вопрос, который находится на рассмотрении Национальной комиссии или любой другой комиссии. Таким образом, если жалоба принята комиссией штата к рассмотрению (вне зависимости от того, было ли нарушено разграничение компетенции между комиссиями или нет), Национальная комиссия автоматически лишается права рассмотрения данного дела. Настоящий процессуальный аспект неоднократно создавал сложности при обеспечении защиты прав человека. Например, в штате Тамил Наду в 2001 г. разразился скандал по поводу ареста ряда министров штата, в связи с чем Национальная комиссия приняла жалобу и обратилась к правительству штата за получением информации по делу. Однако правительство Тамил Наду не предоставило информации по запросу, отметив, что данное дело уже рассматривается специально учрежденной комиссией штата. В штате Сикким комиссия рассмотрела жалобу в отношении Университета штата Сикким, который находится в ведении федерации. Ввиду того что в соответствии с пунктом d статьи 29 Акта (Protection Human Rights Act, 1993) региональные комиссии не вправе запрашивать информацию по делу у федерального правительства, эффективное расследование данного дела, с нашей точки зрения, невозможно. Как справедливо отмечает Фазиль Джамал, «образование, в том числе высшее, в соответствии с Конституцией Индии относится к предметам совместного ведения, однако создание ряда университетов отнесено к предметам исключительного ведения федерации (список I); из перечня предметов совместного ведения

(список III) регулирование деятельности таких университетов исключено» (Fazil Jamal). Таким образом, штаты могут злоупотреблять своим правом организации комиссий по защите прав человека, для того чтобы избежать осуществление контроля за соблюдением прав человека на их территории со стороны Национальной комиссии.

Одним из принципов организации национальных учреждений по защите прав человека в соответствии с «парижскими принципами» (Резолюция 48/134, 1993) является их независимость, которая должна обеспечиваться организационно и финансово. Согласно статье 3 «Акта о защите прав человека» в состав Национальной комиссии входят председатель Верховного Суда Индии, действующий судья Верховного Суда (или судья в отставке), председатель одного из Высоких судов штатов (или председатель в отставке), а также два члена из лиц, обладающих знаниями и опытом работы в сфере реализации и защиты прав человека. При этом комиссия формируется Президентом федерации по рекомендации специального комитета, в состав которого входят спикеры обеих палат парламента, руководители оппозиции обеих палат, премьер-министр Индии и министр внутренних дел. Члены Национальной комиссии назначаются на срок 5 лет и могут быть переизбраны; предельный допустимый возраст членов – 70 лет. Комиссии штатов формируются правительствами штатов в составе председателя – председателя Высокого суда, судьи Высокого суда или районного суда (или судьи в отставке) с опытом работы в качестве судьи районного суда не менее семи лет, а также лица, которое обладает знаниями и опытом работы в сфере реализации и защиты прав человека (Protection Human Rights Act, 1993). Как отмечает В.В. Чуксина, привлечение в качестве членов комиссий действующих судей или судей в отставке обусловлено тем, что каждая «комиссия при расследовании жалоб действует как гражданский суд» (Чуксина 2013).

Наравне с судьями в работе комиссий задействованы и иные государственные служащие. Деятельность комиссий обеспечивается административным аппаратом, состоящим из различных подразделений: правового, следственного, административного, исследовательского. В следственном подразделении работают преимущественно полицейские. Работа в комиссиях государственных служащих зачастую оценивается негативно; высказывается мнение, что это ведет к построению бюрократической системы в данном органе и фактическому игнорированию принципа независимости комиссий при проведении расследований по жалобам (Krishnan 2004: 547). С другой стороны, справедливо отмечается, что при назначении членов Национальной комиссии участвуют представители оппозиции обеих палат федерального парламента, а комиссий штатов – лидер оппозиции легислатуры, что «позволяет обеспечить баланс интересов» (International Human Rights Protection... 2017: 18-19).

Кроме того, необходимо отметить особый порядок досрочного прекращения полномочий членов комиссий: члены Национальной комиссии и комиссий штатов могут быть отстранены от деятельности Президентом Индии только на основании заключения Верховного Суда Индии о недо-

стойном поведении лица или неспособности выполнять свои полномочия. Усложненная процедура отстранения является весомой гарантией обеспечения их независимости; особенно показательно это по отношению к комиссиям штатов, члены которых организационно полностью независимы от органов государственной власти штатов.

В соответствии с «Актом о защите прав человека», финансирование комиссий осуществляется из средств утвержденного парламентом бюджета соответствующего уровня. При этом размер финансирования определяется Правительством Индии (штата соответственно) на основе его расчетов о том, «сколько средств необходимо для реализации положений Акта» (Protection Human Rights Act, 1993). Мы полагаем, что эффективное обеспечение финансовой независимости комиссий возможно, если ежегодное финансирование их деятельности будет осуществляться с учетом представленных в правительство расчетов комиссий с обоснованием необходимых затрат. Таким образом будет значительно снижен риск злоупотребления со стороны правительства соответствующего уровня, которое выступает основным объектом критики в докладах комиссий по защите прав человека. Анализируя действующий порядок финансирования комиссий, А.Р. Прасад отмечает, что, несмотря на фактическое отсутствие финансовой независимости комиссий, «участие парламента при определении размера финансирования обеспечивает определенную проверку, заключающуюся в том, что оппозиционные партии могут выявить и предотвратить попытки правительства ограничить финансирование комиссий» (Prasad 2011: 206–207). К числу основных задач комиссий относится всестороннее расследование фактов нарушения прав человека. Комиссии вправе осуществлять свои полномочия как на основании жалобы лица, чьи права были нарушены (его представителя), так и по собственному усмотрению в случае получения информации о нарушении прав человека (процедура «сумоту»). Круг вопросов, по которым может быть подана жалоба, в Акте определен как нарушение прав человека, под которыми понимаются «права, связанные с жизнью, свободой, равенством и достоинством личности, гарантированные Конституцией Индии или отраженные в международных конвенциях и обеспечиваемые судебной защитой» (Protection Human Rights Act, 1993).

В регламентах комиссий раскрывается понятие жалобы, которое определяет условия ее допустимости. Так, например, Комиссия штата Хараяна в своем регламенте вслед за Национальной комиссией по защите прав человека понятие жалобы сформулировала следующим образом: «...петиции или сообщения, представленные в комиссию от жертвы или любого другого лица в ее интересах, лично, по почте, телеграммой, по факсу или любым другим способом, в которой содержится информация о нарушении государственными служащими всех или некоторых из прав человека или о халатности в предотвращении таких нарушений» (Notification 48, 2016; National Human Rights... 1997). Соответственно, комиссии могут рассматривать лишь те дела, которые касаются нарушения прав человека государственными служащими, а также бездействия с их стороны при выполнении своих функций по обеспечению защиты прав и свобод человека; в компетенцию комиссий

не входит рассмотрение дел о нарушениях прав, которые совершаются в рамках частно-правовых отношений.

В то же время анализ практики Национальной комиссии по защите прав человека позволяет сделать вывод, что в целях обеспечения реальной и эффективной защиты прав человека комиссии могут рассматривать и те дела, которые связаны с массовым нарушением прав человека негосударственными институтами, ввиду того, что «основной и неизбежной обязанностью государства является защита права на жизнь, свободу, равенство и достоинство человека. Государство также обязано обеспечить, чтобы такие права не нарушались ни в результате совершения умышленных действий, ни путем подстрекательства или в связи с халатностью. Это позволяет говорить о зарождении принципа в области прав человека, согласно которому государство ответственно не только за действия своих собственных должностных лиц, но и за действия иных лиц, действующих в пределах его юрисдикции» (Report of the National Human Rights Commission in the case of Gujarat Communal Riot, 2002. Цит по: Prasad 2011: 222). При расследовании таких дел комиссии рассматривают государственный орган в качестве субъекта, способствующего нарушению прав человека, что повышает эффективность деятельности комиссий всех уровней.

Законодательством установлены сроки для подачи жалобы в комиссии: в соответствии с пунктом 2 статьи 36 «Акта о защите прав человека» комиссии не вправе расследовать какие-либо дела в случае, если с момента нарушения права прошло более года (Protection Human Rights Act, 1993). Таким образом, жалобы, поданные по истечении года с момента нарушения права, уполномоченными комиссиями приняты не будут. Представляется, что пресекательный срок для подачи жалобы должен быть установлен с учетом того, что лицо, чьи права нарушены, могло узнать о нарушении своего права значительно позже, чем оно произошло. При этом необходимо отметить, что в случае, если дело о нарушении прав человека рассматривается судом, то даже по истечении годового срока суд вправе передать спорный вопрос на рассмотрение комиссии, поскольку «такое расследование потребует допроса свидетелей, сбора и исследования документов, чтобы прийти к выводу по делу» (State Human Rights Commission... 2017). Передача судом дела на рассмотрение комиссии обусловлена тем, что при исследовании вопросов нарушения прав человека административные комиссии по защите прав человека федерального и регионального уровней обладают широким кругом полномочий. Все полномочия могут быть разграничены в зависимости от стадии их реализации при рассмотрении дела о нарушении права.

На *стадии рассмотрения жалобы* первоочередной задачей комиссии является сбор исчерпывающей информации по делу. Перед началом проведения собственного расследования по жалобе комиссия вправе обратиться в уполномоченный государственный орган за получением информации о том, проводилась ли проверка по факту нарушения прав и какие меры были приняты. Собственную проверку комиссия начинает лишь в том случае, если не получила в установленные ею сроки информацию либо если сочтет необходимым проведение соответствующего расследования по ре-

зультатам ознакомления с предоставленной информацией. В соответствии со статьей 13 Акта Национальная комиссия и комиссии штатов обладают таким же объемом полномочий, что и суды при рассмотрении гражданских дел на основании положений Гражданско-процессуального кодекса Индии (The Code Of Civil Procedure, 1908 г. (Act No. 5 of 1908)), по вопросам, связанным со сбором информации: вызывать и обеспечивать присутствие свидетелей и проверять их присягу, собирать доказательства, изымать необходимые документы из судов и различных учреждений. При сборе информации комиссии не только обладают процессуальными полномочиями суда, но и вправе обращаться к следственным органам для проведения дополнительного сбора информации. Все органы государственной власти обязаны сотрудничать с комиссиями и оказывать любое необходимое содействие. Препятствование законной деятельности комиссии рассматривается как преступление против правосудия.

Полномочия Национальной комиссии по расследованию дел по жалобам военных значительно ограничены: в соответствии со статьей 19 «Акта о защите прав человека» Комиссии разрешается лишь послать запрос Правительству Индии для получения информации о ситуации по жалобе и подготовить рекомендацию по результатам изучения представленной информации, однако она полностью лишена права самостоятельно проводить сбор информации по делу (Protection Human Rights Act, 1993). Комиссии штатов в принципе не могут рассматривать жалобы на нарушение прав человека в вооруженных силах ввиду отнесения данного вопроса к предметам исключительного ведения федерации. В соответствии со статьей 2 «Акта о вооруженных силах» под ними понимаются «регулярная армия, военно-морской и воздушный флот, а также иная военизированная организации или их части» (The Army Act, 1950). Таким образом, под вооруженными силами понимаются и полиция, и службы безопасности, и пограничные службы, а также все административные подразделения, обслуживающие их деятельность. Следовательно, перечень лиц, в отношении жалоб которых Национальная комиссия вправе совершать действия по сбору информации и подготовке полного и достоверного отчета, значительно сужается. Национальная комиссия неоднократно призвала федеральный парламент пересмотреть определение вооруженных сил, исключив иные военизированные организации из их состава, однако до сегодняшнего дня такие правки не были внесены.

На *стадии принятия решения* комиссией по результатам проверки наблюдается значительное сужение полномочий, что вызывает критику самой природы данного правового института: комиссия «выполняет процессуальные функции почты, состоящие в том, чтобы запрашивать у правительства информацию о нарушении прав человека и направлять отчеты о совершении таких действий тому же правительству» (Singh 2010: 277). Комиссия не вправе принимать решения, носящие обязывающий характер, ее полномочия ограничиваются в первую очередь подготовкой отчета для заявителя, уполномоченных органов, а также рекомендаций различного характера. Комиссией может быть рекомендовано органу, совершившему

нарушение права или не выполнившего свои обязательства по защите права, а также правительству штата (федеральному правительству) произвести компенсацию или возмещение убытков заявителю или жертве, возбудить дело о преследовании против заинтересованного лица. Рекомендательная природа актов комиссии приводит к их игнорированию уполномоченными органами государственной власти, сводит к нулю те квазисудебные полномочия комиссии, которые предоставляются ей на стадии расследования факта нарушения прав человека. Именно поэтому исследователи нередко выражают разочарование в институте комиссий по защите прав человека в Индии («прекрасный и неэффективный ангел, напрасно бьющий своими светящимися крыльями в пустоте») (Krishna 1999: 137).

Судебная практика преимущественно сводится к тому, что принятие решения об учете рекомендаций или их игнорировании является правом уполномоченного органа. Например, по делу «Энтони против штата Керала» Верховный Суд Индии указал, что «доклад и выводы Комиссии по расследованию предназначены для информирования Правительства. Принятие Правительством доклада Комиссии будет означать лишь то, что, будучи связанными верховенством права и обязанностью действовать справедливо, оно одобрило программу действий в соответствии с данным докладом» (T.T. Antony... 2001). Высокий суд Чхаттисгарха в деле «Совет по электричеству штата Чхаттисгарх против Комиссии по правам человека штата Чхаттисгарх» (Chhattisgarh State... 2017) отметил, что Комиссия по своей природе является консультативным органом, поэтому ее рекомендации по компенсации пострадавшим ущерба не могут рассматриваться как приказ. Таким образом, с нашей точки зрения, данной судебной практикой Индийской Союз предоставляет публичной власти возможность по собственному усмотрению следовать принципу верховенства права; данный принцип действует опосредованно, только при «одобрении» его применения в конкретном случае.

В противовес этой порочной практике большим шагом вперед является решение Высокого суда Алахабада штата Уттар-Прадеш при рассмотрении дела «Штат Уттар-Прадеш против Комиссии по правам человека штата Уттар-Прадеш», в котором суд указал, что рассмотрение рекомендации лишь как формулировки мнения, которое «можно безнаказанно игнорировать», ослабляет «эффективность Комиссии и ведет к поражению сущности такого органа... Принимая во внимание важность верховенства права, которое есть проявление гарантии справедливого обращения в соответствии со статьей 14 и основных принципов равенства, было бы невозможно признать, что органы штата могут игнорировать рекомендации Комиссии... Соблюдающее принцип верховенства закона и основополагающие принципы защиты жизни, свободы и человеческого достоинства в соответствии с конституционными положениями, правительство штата не будет открыто игнорировать мнение Комиссии. Правительство штата может в судебном порядке оспаривать решение Комиссии по существу, поскольку закон не предусматривает инстанционного обжалования. Но оно не может при вынесении судом решения об отказе отмены, измене-

ния или пересмотра приказа игнорировать приказ по своему усмотрению» (Chief Justice's Court... 2016).

Представляется, что рекомендации актов комиссий должны оцениваться таким образом, что они не предполагают возможность для пострадавшего требовать совершения со стороны уполномоченных органов действий, направленных на восстановление его прав в той форме, которая была избрана комиссией, но при этом рекомендации комиссий должны рассматриваться в качестве обязательных для уполномоченных органов в части принятия эффективных мер по обеспечению защиты и восстановления нарушенного права. Аналогичное мнение нашло отражение в решении Высокого суда штата Мадрас по делу «Раджеш Дас против Комиссии по правам человека штата Мадрас»: «Правительство обязано рассмотреть рекомендацию Комиссии и принять в разумные сроки меры, руководствуясь представленными материалами, чтобы обеспечить исполнение Акта о правах человека, международных пактов и конвенций, в случае нарушения основных прав, гарантированных в соответствии с Конституцией Индии» (Rajesh Das... 2010). Данный подход, с нашей точки зрения, находит подтверждение в пункте b статьи 18 «Акта о правах человека», где указано, что комиссии вправе обращаться в Верховный Суд Индии или Высокий суд штата для получения приказа, распоряжения, которое суд считает необходимым. Таким образом, если правительство отказалось выполнять рекомендации, комиссия обращается в суд, который, в свою очередь, может обязать уполномоченный орган (правительство) своим решением выплатить рекомендуемые компенсации (но не выполнить сам акт комиссии, который носит рекомендательный характер).

Национальная комиссия по защите прав человека и комиссии штатов по результатам своей работы готовят доклады. Доклады представляют собой отчеты комиссий по результатам их деятельности во всех предусмотренных законодательством направлениях: в них отражаются выявленные проблемы, связанные с реализацией и защитой прав человека в государстве (штате), результаты научной и просветительской деятельности, взаимодействия с некоммерческими организациями в сфере защиты прав человека, а также формулируются выводы комиссии об основных угрозах правам и свободам человека. Законодательство утверждает обязанность Национальной комиссии представлять такие доклады ежегодно в Правительство Индии и правительства тех штатов, где установлены факты нарушения прав человека, а комиссий штатов – в правительство соответствующего субъекта федерации. Так, например, в ежегодном докладе, подготовленном по результатам работы в 2015–2016 гг. Национальной комиссией по защите прав человека, указываются следующие основные угрозы: терроризм, незаконное лишение свободы и применение пыток. В докладе нашли отражение отчеты комиссии по совершенствованию механизмов обеспечения и защиты прав человека, в том числе отчет по результатам учреждения специальной экспертной комиссии в рамках Национальной комиссии по защите прав человека, деятельность которой направлена на обеспечение соблюдения и защиты прав человека в местах лишения свободы. Также комиссией

представлен новый исследовательский проект по изучению социального статуса подсудимых и категорий совершаемых ими преступлений (Annual Report...). Наряду с обязанностью подготовки ежегодных докладов законодательство предоставляет комиссиям право подготовки специальных докладов «в случае, если, по их мнению, подготовка такого доклада необходима в связи со срочностью и важностью вопроса, который не может быть отложен до момента подготовки ежегодного доклада» (Protection of Human Rights Act, 1993).

Доклады Национальной комиссии по защите прав человека и комиссий штатов подлежат обязательному рассмотрению соответствующими правительствами, которые должны принять эффективные меры, направленные на устранение выявленных нарушений. Федеральное правительство по результатам проведенных мероприятий отчитывается перед каждой палатой парламента Индии, а региональные правительства перед legislatures соответствующих штатов. Таким образом, в отличие от правового статуса актов комиссий, принимаемых по результатам рассмотрения дел о нарушении прав человека, обязательность вынесения решений по которым соответствующими правительствами устанавливается лишь при комплексном анализе судебной практики, обязательность принятия правительствами мер по защите прав человека по результатам ознакомления с докладами комиссий отражена законодательно, что существенно повышает значимость таких докладов. Кроме того, представление правительствами отчетов палатам парламента соответствующего уровня по результатам изучения докладов комиссий является гарантией выполнения ими обязательств по обеспечению реализации и защиты прав человека ввиду того, что согласно статьям 75 и 164 Конституции Индии (The Constitution of India, 1950) национальное правительство несет коллективную ответственность перед нижней палатой парламента – Лок Сабха, а правительства штатов – перед legislatures соответствующих штатов. Невыполнение обязанностей, возложенных на правительство в той или иной сфере, в том числе в сфере обеспечения и защиты прав человека, является поводом для привлечения последнего к конституционно-правовой ответственности посредством воступающего недоверия.

Анализ правового положения Национальной комиссии по защите прав человека в Индии и комиссий по защите прав человека в штатах позволяет сделать вывод, что в рамках данного федеративного государства административная система защиты прав человека востребована: ежегодно в комиссии по защите прав человека подается более 100 000 жалоб (по данным отчета Национальной комиссии в 2013–2014 гг. было представлено 98 136 жалоб, в 2014–2015 гг. – 114 167, в 2015–2016 гг. – 117 808), при этом в 2015–2016 гг. в Национальную комиссию поступило лишь 416 жалоб; остальные жалобы пришлись на штаты. Следует отметить, что нагрузка комиссий штатов неоднородна: в то время как в штатах Нагалэнд и Дадра и Нагар Навели рассматривается по 8 жалоб, в штате Уттар Прадеш – 49 721. Большой поток обращений в административные институты защиты прав человека в Индии обусловлен достаточно тревожной статистикой нарушения прав человека

в федерации, с одной стороны, а также доступностью и легкостью процедуры обращения в комиссии для лиц, чьи права нарушены, широкими полномочиями комиссий при проведении расследования по факту нарушения прав человека – с другой.

Однако правовое регулирование статуса комиссий федерального и регионального уровней создает ряд проблем при правоприменении, в том числе проблему разграничения компетенции между Национальной комиссией по защите прав человека и комиссиями штатов. Представляется, что наделение Национальной комиссии возможностью изъятия дела по факту нарушения прав человека из комиссии штата в случае, если последняя выходит за пределы своей компетенции, повысило бы эффективность института административных комиссий по защите прав человека. Законодательное закрепление обязанности уполномоченных органов, в действиях которых комиссией обнаружены факты нарушения прав человека, давать письменный ответ комиссии по результатам принятия мер по полученным рекомендациям позволило бы повысить значимость ее решений для органов публичной власти. Органы государственной власти были бы вынуждены чаще принимать меры по улучшению своей работы в сфере обеспечения реализации и защиты прав человека. На наш взгляд, Индийский Союз не в полной мере обеспечивает финансовую независимость комиссий, как того требуют «парижские принципы» (Резолюция 48/134, 1993).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Бочило А.Е. 2013. Российский федерализм и правовой статус личности : (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск. 25 с.

Чуксина В.В. 2013. Особенности правового статуса индийских государственных институтов по содействию и защите прав человека // Изв. Иркут. гос. экон. акад. : электрон. науч. журн. № 5. 21 с.

Резолюция № 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 года [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml (дата обращения: 10.04.2019).

Annual Report of the National Human Rights Commission, 2015–2016. [Электронный ресурс]. URL: <http://nhrc.nic.in/publications/annual-reports> (дата обращения: 30.05.2019).

Fazil Jamal. A verdict and some questions [Электронный ресурс]. URL: https://www.academia.edu/2025682/Jurisdiction_of_State_Human_Rights_Commissions_in_India (дата обращения: 10.04.2019).

International Human Rights Protection: The Role of National Human Rights Institutions – a Case Study, Work Package No. 4. Deliverable No. 3. 2017. 131 p.

Krishna I.R. 1999. Human Rights in India. Oxford : Oxford Univ. Press. 592 p.

Krishnan J.K. 2004. Book Review // Journal of National Human Rights Commission. India. P. 542-547.

Prasad A.R. 2011. Human rights enforcement machinery with special reference to the Supreme court of India: Thesis submitted to Acharya Nagarjuna University for the award of the degree of doctor of philosophy in law. Andhra Pradesh University of Law. India. 304 p.

Singh Mahendra P. 2005. Federalism, democracy and human rights: some reflections // Journal of the Indian Law Institute. № 4. P. 429-446.

Singh P. 2000. Protection of human rights through public interest litigation in India // Journal of the Indian Law Institute. Vol. 42, № 2/4. P. 263-283.

Tiwana M. 2004. Needed: More Effective Human Rights Commission in India. Access to Justice Program, CHRI. 3 p.

The Constitution of India, 1950 (as amended by the Constitution (One Hundredth Amendment) Act, 2015 Date on which the Act came into force: 28-05-2015). [Электронный ресурс] URL: <https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india/constitution-india-full-text> (дата обращения: 08.04.2019).

The Army Act, 1950 [Электронный ресурс]. URL: <https://mod.gov.in/sites/default/files/TheArmyAct1950.pdf> (дата обращения: 08.04.2019).

Protection Human Rights Act, 1993 (as amended by the Protection of Human Rights (Amendment) Act, 2006, No. 43 of 2006) [Электронный ресурс]. URL: <http://nhrc.nic.in/acts-&-rules/protection-human-rights-act-1993-1> (дата обращения: 06.04.2019).

National Human Rights Commission Notification № 22 of the 13th March, 1997 [Электронный ресурс]. URL: <http://nhrc.nic.in/acts-&-rules/nhrc-procedure-amendment-regulations-1997-1> (дата обращения: 06.04.2019).

Notification 48 of the 24th October of 2016 Harayana Human Rights Commission (Procedure) Regulations [Электронный ресурс]. URL: <http://hhrc.gov.in/home.aspx?scode=m> (дата обращения: 10.04.2019).

T.T. Antony vs State of Kerala, 2001 (6) SCC 181 [Электронный ресурс]. URL: <https://indiankanoon.org/doc/1974324/> (дата обращения: 08.04.2019).

Rajesh Das vs Tamil Nadu State Human Rights Commission on 27th August of 2010 [Электронный ресурс]. URL: <https://indiankanoon.org/doc/1075114/> (дата обращения: 06.04.2019).

Chief Justice's Court AFR Case: WRIT-C No. 15570 of 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://allahabad148.rssing.com/browser.php?indx=64178515&item=6> (дата обращения: 08.04.2019).

Chhattisgarh State Electricity Board vs Chhattisgarh Human Rights Commission, 2017 SCC OnLine Chh 1415 [Электронный ресурс]. URL: [http://highcourt.cg.gov.in/Afr/court/judgementandAFR/2017/November/WP\(C\)2585_08\(07.11.17\).pdf](http://highcourt.cg.gov.in/Afr/court/judgementandAFR/2017/November/WP(C)2585_08(07.11.17).pdf) (дата обращения: 10.04.2019).

State Human Rights Commission vs E. Natesan on 1 November, 2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://indiankanoon.org/doc/106768408/> (дата обращения: 10.04.2019).



S. Kuznetsova. Osobennosti konstitutsionno-pravovogo statusa komissiy po zashchite prav cheloveka v Indii [Features of the constitutional legal status of the National Human Rights Commission and the state human rights commissions in India], *Antinomies*, 2019, vol. 19, iss. 2, pp. 87–103. (in Russ.).

Svetlana S. Kuznetsova, Candidate of Law, Assistant Professor,
Constitutional Law Department, Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia.
E-mail: kss001@usla.ru
ORCID: 0000-0003-2426-8055

Article received 07.05.2019, accepted 03.06.2019, available online 01.07.2019

FEATURES OF THE CONSTITUTIONAL LEGAL STATUS OF THE NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION AND THE STATE HUMAN RIGHTS COMMISSIONS IN INDIA

Abstract. In this study, the author refers to the experience of India in forming the system of administrative bodies for the protection of human rights, which is based on the federal structure of the state. The article deals with the features of the organization and activities of the National Human Rights Commission and states human rights commissions. The advantages and topical problems of the exercise of their powers on the basis of legal acts and law enforcement practice of the Supreme Court of India and the State High Courts are identified and formulated. The availability and ease of appeals to the human rights commissions, the high popularity of the state commissions among citizens, which leads to the conclusion about the effectiveness of the organization of the human rights body system, considering federal organization is noted. The role of annual reports of the human rights commissions submitted to the government of India and state governments to ensure the latest implementation, protection and restoration of violated human rights is highly appreciated taking into account the necessity of taking action on the results of their study and the need to submit reports on the results of measures taken to the parliaments of the federal and regional level. Significant problems are identified relating to the application of legislation: conflicts in the division of powers between the National Human Rights Commission and the state commissions, as well as the application of their public powers in their activities; lack of financial independence of the commissions, as well as restrictions on the implementation of its functions on complaints of persons in the armed forces. The author formulates possible measures, the use of which will increase the effectiveness of the commissions activity in India and strengthen their status in relations with federal and states authorities. In particular, it is offered to legislate the obligation of the bodies in whose actions the commissions revealed signs of a violation of human rights; to prepare answers to the latter as a result of taking measures aimed at restoring violated rights, as well as preventing of repeated violations. It is also proposed to provide for the participation of the commission in determining the amount of their funding for the next fiscal year by drawing up a calculation with justification of the amount of funding necessary for the effective exercise of authority.

Keywords: federation; protection of human rights in Indian Union; National Human Rights Commission; State Human Rights Commission; distribution of powers; procedure of execution of human rights commission recommendation; competence in sphere of human rights protection.

References

Annual Report of the National Human Rights Commission, 2015–2016, available at: <http://nhrc.nic.in/publications/annual-reports> (accessed May 30, 2019).

Bochilo A.E. *Rossiyskiy federalizm i pravovoy status lichnosti : (konstitutsionno-pravovoe issledovanie) : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Russian federalism and legal status

of the human person (constitutional-legal research: abstr. of diss.), Chelyabinsk, 2013, 25 p. (in Russ.).

Chhattisgarh State Electricity Board vs Chhattisgarh Human Rights Commission, 2017 SCC OnLine Chh 1415, available at: [http://highcourt.cg.gov.in/Afr/courtJudgementandAFR/2017/November/WP\(C\)2585_08\(07.11.17\).pdf](http://highcourt.cg.gov.in/Afr/courtJudgementandAFR/2017/November/WP(C)2585_08(07.11.17).pdf) (accessed April 10, 2019).

Chief Justice's Court AFR Case: WRIT-C No. 15570 of 2016, available at: <http://allahabad148.rssing.com/browser.php?indx=64178515&item=6> (accessed April 08, 2019).

Chuksina V.V. *Osobennosti pravovogo statusa indiysskikh gosudarstvennykh institutov po sodeystviyu i zashchite prav cheloveka* [Peculiarities of Legal Status of Indian States Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights], *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii : elektronnyy nauchnyy zhurnal*, 2013, no. 5, 21 p. (in Russ.).

Fazil Jamal. *A verdict and some questions*, available at: https://www.academia.edu/2025682/Jurisdiction_of_State_Human_Rights_Commissions_in_India (accessed April 10, 2019).

International Human Rights Protection: The Role of National Human Rights Institutions – a Case Study, Work Package No. 4. Deliverable No. 3, 2017, 131 p.

Krishna I.R. *Human Rights in India*, Oxford, Oxford Univ. Press, 1999, 592 p.,
Krishnan J.K. Book Review, *Journal of National Human Rights Commission*, India, 2004, pp. 542-547.

National Human Rights Commission Notification № 22 of the 13th March, 1997, available at: <http://nhrc.nic.in/acts-&-rules/nhrc-procedure-amendment-regulations-1997-1> (accessed April 06, 2019).

Notification 48 of the 24th October of 2016 Harayana Human Rights Commission (Procedure) Regulations, available at: <http://hhrc.gov.in/home.aspx?scode=m> (accessed April 10, 2019).

Prasad A.R. *Human rights enforcement machinery with special reference to the Supreme court of India: Thesis submitted to Acharya Nagarjuna University for the award of the degree of doctor of philosophy in law*, Andhra Pradesh Univ. of Law, India, 2011, 304 p.

Protection Human Rights Act, 1993 (as amended by the Protection of Human Rights (Amendment) Act, 2006, No. 43 of 2006), available at: <http://nhrc.nic.in/acts-&-rules/protection-human-rights-act-1993-1> (accessed April 06, 2019).

Rajesh Das vs Tamil Nadu State Human Rights Commission on 27th August of 2010, available at: <https://indiankanoon.org/doc/1075114/> (accessed April 06, 2019).

Rezolyutsiya № 48/134 General'noy Assamblei OON ot 20 dekabrya 1993 goda [Resolution No. 48/134. National institutions for the promotion and protection of human rights (20 December 1993)], available at: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml (accessed April 10, 2019). (in Russ.).

Singh Mahendra P. Federalism, democracy and human rights: some reflections, *Journal of the Indian Law Institute*, 2005, no. 4, pp. 429-446.

Singh P. Protection of human rights through public interest litigation in India, *Journal of the Indian Law Institute*, 2000, vol. 42, no. 2/4, pp. 263-283.

State Human Rights Commission vs E. Natesan on 1 November, 2017, available at: <https://indiankanoon.org/doc/106768408/> (accessed April 10, 2019).

T.T. Antony vs State of Kerala, 2001 (6) SCC 181, available at: <https://indiankanoon.org/doc/1974324/> (accessed April 08, 2019).

The Army Act, 1950, available at: <https://mod.gov.in/sites/default/files/TheArmyAct1950.pdf> (accessed April 08, 2019).

The Constitution of India, 1950 (as amended by the Constitution (One Hundredth Amendment) Act, 2015 Date on which the Act came into force: 28-05-2015), available at: <https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india/constitution-india-full-text> (accessed April 08, 2019).

Tiwana M. *Needed: More Effective Human Rights Commission in India*, Access to Justice Program, CHRI, 2004, 3 p.