

Роль национальных парламентов в области прав человека

The role of national parliaments in the field of human rights

Тураев Д.Б.

Самостоятельный исследователь (PhD), Университет мировой экономики и дипломатии,
респ. Узбекистан, г. Ташкент
e-mail: d.b.turaev@gmail.com

Turaev D.B.

Independent researcher (PhD), University of World Economy and Diplomacy,
Uzbekistan, Tashkent
e-mail: d.b.turaev@gmail.com

Аннотация

В статье рассматривается роль национальных парламентов в области прав человека. Анализируются международные стандарты в области прав человека, включая документы ООН и других организаций, в которых подчеркивается значимость представительной, законодательной, контрольной, бюджетной функций, а также функции международного сотрудничества парламентов. Делается вывод о том, что эти пять функций составляют основу роли парламентов в области прав человека.

Ключевые слова: национальные парламенты, права человека, международные стандарты, представительная функция, законодательная функция, контрольная функция, бюджетная функция, международное сотрудничество.

Abstract

The article examines the role of national parliaments in the field of human rights. It analyzes international human rights standards, including UN documents and those of other organizations, which emphasize the importance of the representative, legislative, oversight, budgetary, and international cooperation functions of parliaments. It concludes that these five functions form the foundation of the role of parliaments in the field of human rights.

Keywords: national parliaments, human rights, international standards, representative function, legislative function, oversight function, budgetary function, international cooperation.

Введение

Исследование роли национальных парламентов в области прав человека имеет важное научное значение, поскольку позволяет определить права, обязанности и функции, которыми должны быть наделены парламенты для более эффективного обеспечения прав человека. Результаты такого исследования способствуют более глубокому пониманию международных обязательств государств в сфере прав человека, формулированию рекомендаций по совершенствованию законодательства и государственной политики, а также развитию методологических подходов к обеспечению соблюдения международных стандартов в области прав человека как на национальном, так и на международном уровнях.

Говоря о содержании роли национальных парламентов в области прав человека, следует понимать под этим совокупность элементов, определяющих данную роль. Эти элементы включают в себя права, обязанности и функции, которыми должны быть наделены парламенты с учетом их статуса как высшего представительного и законодательного органа

государственной власти, и с учетом обязательств государств в сфере международного права прав человека.

Несмотря на отсутствие в международном праве на сегодняшний день чётко сформулированных норм, прямо определяющих роль национальных парламентов в сфере прав человека, в последние десятилетия ООН, её структурные подразделения, Совет по правам человека, Межпарламентский союз, а также другие международные и региональные организации придают существенное значение признанию роли и ответственности национальных парламентов в обеспечении прав человека. Этими организациями принимаются значимые документы, в различной степени раскрывающие права и обязанности, которыми должны быть наделены парламенты в соответствии с международными обязательствами государств в области прав человека. Такая практика способствует постепенному формированию и развитию общепринятых правил парламентской деятельности в этой сфере, которые можно рассматривать как международные стандарты, касающиеся роли национальных парламентов в области прав человека.

Кроме того, анализ международных стандартов в области прав человека показывает, что во всех основных договорах ООН по правам человека [21; 22; 20; 14; 17; 16; 19; 18; 15] чётко закреплены права и обязанности государств-участников принимать законодательные меры для реализации прав человека, что непосредственно относится к компетенции законодательных органов. Указанные договоры также содержат положения, обязывающие государства принимать «все необходимые меры» для обеспечения эффективного осуществления этих прав (например, ст. 2(2) МПГПП, ст.2(1) МПЭСКП, в ст.2(1) МКЛРД, ст.2(f) КЛДЖ, ст.2(1) КПП, ст.84 МКЗПТМ, ст.4(1) КПИ, ст.4 МКЗЛНИ).

Согласно практике договорных органов ООН, такие меры включают не только принятие соответствующих законов, но и утверждение бюджетов, осуществление парламентского контроля, участие в международном сотрудничестве, а также выполнение иных представительных функций, входящих в прямые полномочия парламента.

В документах Генеральной Ассамблеи ООН и других структур ООН признаётся важная роль и функции национальных парламентов в обеспечении прав человека. Генеральная Ассамблея ООН в своих резолюциях [24; 25; 26; 27; 28; 29; 30] признает роль и ответственность национальных парламентов в области прав человека, осуществления национальных планов и стратегий, а также обеспечения большей прозрачности и подотчетности как на национальном, так и на глобальном уровнях. Например, в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 70/1, принятой 25 сентября 2015 г. [27], признается чрезвычайно важная роль национальных парламентов в деле принятия законодательных актов и утверждения бюджетов и их роль в обеспечении подотчетности в деле эффективного выполнения международных обязательств.

В докладе Генерального секретаря ООН о взаимодействии между Организацией Объединенных Наций, национальными парламентами и МПС (A/70/917), отмечается, что в осуществлении Повестки дня на период до 2030 г. парламентарии будут играть крайне важную роль. Они должны будут принять или изменить законодательство, выделить конкретные бюджетные средства на цели реализации, осуществлять надзор за исполнительной властью в отношении соблюдения обязательств и поощрять региональное и международное сотрудничество в поддержку процесса реализации [10].

В другом докладе Генерального секретаря ООН (A/74/759) отдельно обращается внимание на то, что «благодаря функциям законодательного и бюджетного надзора и функциям представительства парламенты могут принимать законы, которые воплощают международные обязательства в национальные стратегии, укрепляя инклюзивные и подотчетные подходы к их осуществлению» [11].

Согласно же Докладу УВКПЧ ООН «парламенты являются обязательными действующими субъектами сферы прав человека и исполняют исключительно важную функцию в деле их поощрения и защиты, в первую очередь путем осуществления надзора за действиями государства в области прав человека и разработкой политики, а также участия

в работе международных механизмов по правам человека, в частности универсального периодического обзора. Они играют важнейшую роль в создании и обеспечении надлежащей работы национальной системы защиты прав человека, поскольку закладывают основы верховенства права и его институтов и обеспечивают их укрепление, включая судебные органы» [12].

Стоит отдельно отметить проделанную работу УВКПЧ совместно с МПС. В частности, во исполнение резолюции 35/29 Совета по правам человека, УВКПЧ подготовил в тесном сотрудничестве с МПС и в консультации с государствами, учреждениями ООН и другими соответствующими заинтересованными сторонами исследование по вопросам поощрения и усиления синергизма между парламентами и работой Совета по правам человека и проводимым им универсальным периодическим обзором, с тем чтобы предоставить государствам и другим соответствующим заинтересованным сторонам элементы, которые могли бы служить ориентиром для укрепления их взаимодействия, направленного на эффективное поощрение и защиту прав человека.

В результате такого исследования был разработан Проект принципов в отношении парламентов и прав человека. В нем государствам-членам предлагаются практические элементы, которые после дальнейшей работы над ними, в том числе в консультации с членами парламентских комитетов по правам человека, и после их принятия межправительственным органом могут стать руководящим документом и послужить цели дальнейшего укрепления роли парламентов в эффективном поощрении и защите прав человека [12].

Так, в Проекте принципов отмечаются следующие функции парламента: ратификация договоров по правам человека, проверка законопроектов и законодательства для обеспечения совместимости с международными обязательствами в области прав человека; надзор за работой исполнительной власти по выполнению ее обязательств в области прав человека; рассмотрение и утверждение национальных бюджетов с учетом последствий для прав человека; внесение вклада в работу международных и региональных механизмов по правам человека, включая Универсальный периодический обзор (УПО); поддержка и надзор за выполнением рекомендаций, сделанных через механизм УПО, а также других международных и региональных механизмов по правам человека и, следовательно, их вклад в укрепление верховенства закона.

Также стоит отметить усилия региональных межпарламентских организаций. В частности, Африканский парламентский союз [1; 2; 3], Азиатская парламентская ассамблея [7], Межпарламентская ассамблея АСЕАН [4; 5; 6], Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ [13], Парламентская ассамблея ОБСЕ [33], Парламентская ассамблея Совета Европы [31], Парламентская ассоциация Содружества Наций [23] и другие в своей деятельности также акцентируют внимание на повышении роли парламентариев в защите прав человека.

Например, заслуживает отдельного внимания Резолюция 1823 (2011) «Национальные парламенты – гаранты прав человека в Европе» Парламентской ассамблеи Совета Европы. Согласно данной Резолюции национальные парламенты играют ключевую роль в успешной реализации международных норм по правам человека на национальном уровне и выполняют свой долг по защите прав человека посредством законотворческой деятельности, включая проверку законопроектов, участия в ратификации международных договоров о правах человека, постоянного контроля за исполнительной властью, взаимодействия с национальными институтами по правам человека и повсеместного формирования культуры прав человека [31].

Все вышеотмеченные документы международных и региональных организаций в той или иной мере определяют роль национальных парламентов в области прав человека. В целом, национальные парламенты могут принимать законы, необходимые для выполнения международных обязательств в сфере прав человека, участвовать в процессе ратификации международных договоров, принимать бюджет и участвовать в определении приоритетов политики в области прав человека, контролировать, как правительство выполняет свои

обязательства по этим вопросам, проводить слушания и дебаты по ним, сотрудничать не только с другими ветвями правительства и гражданским обществом, но и международными организациями, а также могут представлять лучшие интересы граждан и содействовать формированию культуры прав человека.

Есть различные мнения относительно точного списка функций национальных парламентов, но, похоже, как отмечается в докладе Межпарламентского союза, существует широкое согласие в том, что в задачи, выполняемые всеми парламентами и ожидаемые от них, следует включить, по крайней мере, следующее: законотворчество; утверждение налогообложения и расходов, как правило, в контексте национального бюджета; проверка действий исполнительной власти, политики и персонала; ратификация договоров, их мониторинг и сотрудничество с договорными органами; обсуждение вопросов национального и международного значения; рассмотрение жалоб; одобрение конституционных изменений [8].

На наш взгляд, вышеперечисленные функции парламентов можно обобщить. Например, в законотворческую функцию можно включить функцию по ратификации договоров, их мониторингу и функцию одобрение конституционных изменений; функцию по утверждению налогообложения и расходов в контексте национального бюджета можно обобщенно назвать бюджетной функцией; проверка действий исполнительной власти, политики и персонала относится к функции контроля над исполнительной властью, или сокращенно можно назвать контрольной функцией; функцию сотрудничество с договорными органами переименовать как сотрудничество с функциями; рассмотрение жалоб показать как один из задач представительной функции парламента; функция обсуждения вопросов национального и международного значения, исходя из тематики вопроса, может осуществляется как представительная, контрольная, бюджетная, сотрудничество или законотворческая функция.

Следовательно, сегодня среди международного сообщества существует консенсусное мнение о наличии пяти основных функций национальных парламентов в обеспечении прав человека: представительная, законодательная, бюджетная, контрольная функции, а также функция международного сотрудничества.

Таким образом, с учетом вышеупомянутых выводов можно сформулировать следующее определение роли национальных парламентов: роль национальных парламентов в области прав человека – это соответствующая международным стандартам в области прав человека модель деятельности национальных парламентов, которая заключается в реализации их прав и выполнении обязанностей в сфере прав человека посредством представительной, законодательной, бюджетной, контрольной функций, а также функции международного сотрудничества.

Данное определение систематизирует и концептуализирует международную практику, позволяя не только структурировать роль национального парламента в области прав человека, но и выделить её универсальные, признанные международным сообществом компоненты – пять основных парламентских функций.

Литература

1. African Parliamentary Union Resolution R.141/39/16. (2016).
2. African Parliamentary Union Resolution RCF.10/39/16 (2016).
3. African Parliamentary Union Resolution R.138/38/15 (2015).
4. ASEAN Inter-Parliamentary Organization Resolution RES.13GA/1992/Pol/02.
5. ASEAN Inter-Parliamentary Organization Resolution RES.30GA/2009/Pol/02.
6. ASEAN Inter-Parliamentary Organization Resolution RES.32GA/2011/Soc/03.
7. Asian Parliamentary Assembly Resolution APA 2006//W-PO/Doc.1/Rev.1.
8. Preliminary Report by the Inter-Parliamentary Union “Parliament and Democracy in the 21st Century”, 7 to 9 September 2005.
9. Берлинская Декларация и резолюции, принятые ПА ОБСЕ на 27-ой ежегодной сессии (Берлин, 7 – 11 июля 2018 г.)

10. Доклад Генеральной Ассамблеи ООН «Взаимодействие между Организацией Объединенных Наций, национальными парламентами и Межпарламентским союзом», A/70/917, 6 June 2016.
11. Доклад Генеральной Ассамблеи ООН «Взаимодействие между Организацией Объединенных Наций, национальными парламентами и Межпарламентским союзом», A/74/759, 20 March 2020.
12. Доклад УВКПЧ ООН, 2018 г. (A/HRC/38/25).
13. Документ МПА СНГ «Обращение к международным парламентским организациям» (16 сентября 1992 года). Сайт МПА СНГ: https://iacis.ru/baza_dokumentov/drugie_dokumenti_prinyatie_mpa_sng/10.
14. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи 34/180 от 18 декабря 1979 года). Сайт ООН: <https://www.ohchr.org/ru/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>.
15. Конвенция о правах инвалидов (Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи 61/106 от 13 декабря 2006 года). Сайт ООН: <https://www.ohchr.org/ru/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities>.
16. Конвенция о правах ребенка (Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи 44/25 от 20 ноября 1989 года). Сайт ООН: <https://www.ohchr.org/ru/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>.
17. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи 39/46 от 10 декабря 1984 года). Сайт ООН: <https://www.ohchr.org/ru/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>.
18. Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи 61/177 от 20 декабря 2006 года). Сайт ООН: <https://www.ohchr.org/ru/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced>.
19. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи 45/158 от 18 декабря 1990 года). Сайт ООН: <https://www.ohchr.org/ru/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>.
20. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи 2106 (XX) от 21 декабря 1965 года). Сайт ООН: <https://www.ohchr.org/ru/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>.
21. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят резолюцией Генеральной Ассамблеи 2200 А (XXI) от 16 декабря 1966 года). Сайт ООН: <https://www.ohchr.org/ru/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.
22. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года). Сайт ООН: <https://www.ohchr.org/ru/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.
23. Принципы Содружества Наций, касающиеся подотчётности трёх ветвей государственной власти и отношений между ними (приняты на заседании глав правительств стран Содружества, Абуджа, Нигерия, 2003 г.).
24. Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 65/123 от 13 декабря 2010 года.
25. Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 66/261 от 29 мая 2012 года.
26. Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 68/272 от 19 мая 2014 года.
27. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», принятая 25 сентября 2015 г.

28. Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 70/298 от 25 июля 2016 года.
29. Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 72/278 от 22 мая 2018 года.
30. Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 74/304 от 4 сентября 2020 года.
31. Резолюция ПАСЕ 1823 (2011) «Национальные парламенты – гаранты прав человека в Европе».
32. Хельсинкская Декларация и резолюции, принятые ПА ОБСЕ на 24-ой ежегодной сессии, Хельсинки, 5 – 9 июля 2015 г.