

ИНСТИТУТ ЗАЩИТНИКА НАРОДА В РЕСПУБЛИКЕ ПЕРУ

Д.В. Теплякова

Московский государственный институт международных отношений (университет)
МИД России. Россия, 119454, Москва, пр. Вернадского, 76.

Настоящая статья посвящена анализу основных принципов формирования, развития и деятельности института Защитника народа в Республике Перу. Это государство Латинской Америки развивалось по демократическому пути только в течение последних 65 лет. За этот период было принято тринадцать различных конституций, но лишь последняя Конституция 1993 г. провозгласила действительно демократические принципы жизни перуанского государства. В этой конституции закреплён большой объём личных, социально-экономических и политических прав и свобод граждан. Одной из гарантий осуществления указанных прав и свобод на практике является учреждение института омбудсмена, в перуанском законодательстве именуемого «Защитником народа» (Defensor del pueblo). Данному институту посвящена глава 11 Конституции, а также Органический закон о ведомстве защитника народа № 26520 от 4 августа 1995 г.

В статье на основе перуанского органического законодательства анализируется роль и значение института Защитника народа в Республике Перу. Описан порядок формирования этого института, процедура избрания защитника народа, назначение двух его заместителей. Показан общий объём полномочий Защитника народа, порядок его взаимоотношений с другими государственными органами, в том числе и с Национальным конгрессом.

Отдельное внимание уделяется процедуре рассмотрения жалоб граждан Ведомством защиты народа. Ежегодно Защитник народа представляет депутатам конгресса доклад о своей деятельности за истекший год, публикуемый в официальном издании «Эль Перуано», в котором даётся отчёт о количестве и типе полученных жалоб, результатах расследований, а также о принятых мерах и санкциях.

Ключевые слова: Защитник народа, Конституция республики Перу 1993 г., Ведомство защиты народа, Органический закон 1995 г., регламент ведомства, Национальный конгресс, ежегодный доклад конгрессу.

■ Международные отношения и мировая политика

В настоящее время государству принадлежит главенствующая роль в защите правового статуса личности, в обеспечении основных прав и свобод. Государство осуществляет эту функцию через систему правоохранительных органов, а также путём усиления института омбудсмена. Отмеченная тенденция затронула и страны Латинской Америки. В большинстве стран этого региона после ликвидации военно-диктаторских режимов прошла волна демократизации, на которой зародилась специфическая модель института омбудсмена – институт Защитника народа [2]. Ниже особенности этой модели раскрываются на примере Республики Перу.

Республика Перу – государство, получившее политическую независимость от Испании ещё в 1821 г. За почти двухсотлетнюю историю независимого государственного развития только в течение последних 65 лет Перу развивалась по демократическому пути, а прежде у правления находились военно-диктаторские хунты. За этот период было принято тринадцать различных конституций, которые не смогли гарантировать установления демократического режима и лишь последняя, действующая в настоящее время, Конституция 1993 г. провозгласила действительно демократические принципы жизни перуанского общества.

Конституция впервые ввела президентско-парламентскую форму правления. Государство провозглашается независимым, демократическим и социальным. Его главой является президент, назначающий главу правительства – председателя совета министров – и весь состав совета министров, который несёт политическую ответственность перед законодательным органом – однопалатным Национальным конгрессом. В случае получения вотума недоверия со стороны конгресса правительство уходит в отставку в течение 72 часов [1, с. 822].

Конституция закрепляет большой объём личных, социально-экономических и политических прав и свобод граждан и устанавливает гарантии их осуществления [1, с. 841–843]. Одной из таких гарантий на практике является учреждение на конституционном уровне института уполномоченного по правам человека, которому посвящена глава 11 Политической Конституции 1993 г. [1, с. 830–831].

Правила избрания и основные нормы деятельности уполномоченного по правам человека, в перуанском законодательстве именуемого «Защитником народа», закреплены в Органическом законе о Ведомстве защитника народа от 4 августа 1995 г. Согласно закону, Ведомству вменяется защита конституционных и фундаментальных прав граждан, а также контроль над выполнением государственной администрацией своих обязанностей. Защитник народа назначается на должность Национальным конгрессом большинством в две трети голосов от общего числа депутатов, сроком на пять лет. Допус-

кается повторное избрание на такой же срок. К лицу, претендующему на занятие должности защитника народа, предъявляются следующие требования:

- гражданство Перу;
- возраст не моложе 35 лет;
- юридическое образование;
- репутация неподкупного и независимого человека.

Защитник народа продолжает осуществлять свои функции до тех пор, пока не вступит в должность его преемник. В соответствии с законом, нового Защитника конгресс обязан назначить не позже чем через 60 дней после завершения предыдущего мандата. На специальном заседании конгресса назначается особая комиссия в составе от пяти до девяти конгрессменов, представляющих, по возможности пропорционально, каждую парламентскую группу, с тем, чтобы сформировать список из 1–5 кандидатов. В официальной газете «Эль Перуано» комиссия публикует призыв к общественности представлять кандидатуры на должность Защитника народа в соответствии с установленными требованиями. Отобранные кандидатуры должны быть представлены на заседание конгресса в течение 7 дней. Если необходимые две трети голосов депутатов никто из кандидатов не получит, комиссия продолжает работу ещё 10 дней и готовит другие предложения. Кандидаты баллотировуются в порядке установленной очереди. Если ни один из списка не получает требуемого большинства голосов, тогда по предложению не менее 20% общего числа депутатов, с согласия конгресса готовится дополнительный список кандидатов. Общее голосование депутатов в соответствии с поправкой к закону от 2002 г. осуществляется в электронном виде.

По закону Защитник народа прекращает свои полномочия в случае: отставки; окончания срока полномочий; смерти или устойчивой неспособности осуществлять свою деятельность; постоянной небрежности по осуществлению своих полномочий и обязанностей; осуждения за совершение преступления на основании принятого судебного решения; постоянной физической недееспособности. Тогда председатель объявляет на общем заседании депутатов конгресса о вакантности поста. Процедура избрания нового Защитника народа должна состояться не позже, чем через месяц после этого объявления.

При осуществлении своих функций Защитник пользуется полной независимостью. Он не подчинён императивному мандату, не должен получать инструкций со стороны каких бы то ни было государственных структур, а подчиняется только конституции и соответствующему Органическому закону [7, ст. 5]. Его вознаграждение устанавливается в размере, равном вознаграждению членам Национального конгресса. Защитник народа не может быть привлечён к судебной ответственности в рамках уголовного и гражданского права за рекомендации или

мнения, выраженные при осуществлении своих функций. Он в полном объеме пользуется иммунитетом; не может быть арестован или заключен под стражу без согласия конгресса, за исключением случаев задержания на месте преступления [7, ст. 4]. Статус Защитника народа несовместим с любым представительским мандатом; занятием политической деятельностью; принадлежностью к какой-либо политической партии, профсоюзу, ассоциации или фонду; с должностью судьи или с осуществлением любой другой профессиональной деятельности, за исключением преподавательской работы в университетах.

У Защитника есть два помощника, которых он отбирает в ходе публичного конкурса, проводимого по утвержденному регламенту. Кандидаты на должность помощника должны быть не моложе 35 лет. Они назначаются на три года и могут быть назначены повторно. Защитник народа может отстранить их от должности на основаниях, предусмотренных законодательством для отстранения от должности самого Защитника [7, ст. 4].

Из двух своих помощников Защитник лично назначает главу своего ведомства. В случае временной неспособности или постоянного прекращения полномочий Защитника на основаниях, указанных в законе, этот заместитель будет временно исполнять функции Защитника до назначения нового. Полномочия заместителя довольно обширны. Например, он может инициировать и осуществлять по собственной инициативе и личной просьбе одной из сторон расследование действия актов представителей публичной администрации, которые принимают незаконные или ошибочные решения, или небрежно осуществляют свои функции, что негативно воздействует на конституционные права физических лиц и организаций. При этом полномочия Защитника народа и его Ведомства распространяются на все предусмотренные законом функции публичной администрации.

В случае, когда незаконные действия осуществляются административными служащими, Защитник народа имеет право принимать меры по собственному усмотрению или обращаться к вышестоящим административным органам, чтобы они провели инспекцию. При подтверждении вины должностного лица в его отношении применяются предусмотренные законом санкции. Защитнику народа Перу принадлежит широкое право законодательной инициативы на основании статьи 162 Конституции Республики Перу [1, с. 831], включая право ставить перед Конституционным судом вопрос о соответствии Конституции какого-либо закона. Законодательная инициатива может касаться самых широких аспектов защиты конституционных прав граждан и введения дополнительных санкций за их нарушение.

Защитник народа вправе принимать необходимые меры для подписания соответствующими

органами, ратификации и публичного оглашения международных договоров о правах человека и способах их защиты. Законодательство о Ведомстве защиты народа закрепляет четкую процедуру проведения им расследования по жалобам граждан и организаций. Жалобу в индивидуальной или коллективной форме может представить любое физическое или юридическое лицо, без каких бы то ни было ограничений, будь то национальность, пол, возраст, место проживания подателя жалобы, нахождение в центре социальной реабилитации, а также любым другом специальном учреждении, даже в местах лишения свободы.

Национальный конгресс и его комиссии тоже могут направить Защитнику народа ходатайство с просьбой о проведении расследования, если действия представителей государственной администрации ущемляют конституционные права и свободы отдельного лица, группы лиц или организации. Подача жалоб представителями административных органов запрещена законом. Если полученная жалоба касается вопросов управления юстицией, Защитник обязан запросить необходимую информацию у компетентных органов, но он не уполномочен вторгаться в процесс судопроизводства.

Если в результате расследования будет установлен факт ненадлежащего функционирования правоохранительных органов, Защитник обязан поставить в известность исполнительный совет судебной власти или прокуратуру, которые, в свою очередь, обязаны принять необходимые меры по наведению порядка. В ежегодном докладе конгрессу Защитник должен информировать депутатов о решениях, затрагивающих вопросы управления юстицией. В экстренных случаях подобная информация может быть представлена конгрессу, не дожидаясь ежегодного доклада.

Деятельность Защитника народа не прерывается ни на период парламентских каникул конгресса, ни после завершения конституционного срока полномочий Защитника, ни в случае введения на всей территории страны или на отдельной её части чрезвычайного положения или иных чрезвычайных мер, не предусмотренных прямо Конституцией или законом о Ведомстве Защитника народа [7, ст. 15]. Государственные органы, должностные лица и сотрудники различных организаций по закону обязаны предоставлять Защитнику народа необходимую информацию или обеспечивать свободный доступ к ней, а также содействовать проведению расследований и проверок. Особенно это касается государственных учреждений, политических организаций, уголовно-исправительных учреждений, а также мест временного содержания подозреваемых в совершении правонарушений. Защитник народа может без предварительного разрешения запрашивать нужную информацию и проводить личные встречи, изучать финансовые и материальные расходы потерпевших лиц,

■ Международные отношения и мировая политика

а также получать различные справки, доклады, документы и любые иные материалы, которые сочтёт нужным использовать в своих расследованиях и ответах на получаемые им жалобы граждан или организаций.

Расследования Защитника могут быть ограничены только по решению компетентных структур в тех случаях, когда эти расследования могут нести угрозу национальной безопасности. Отказ в предоставлении документов, затребованных Защитником, возможен только с ведома главы ответственной инстанции по согласованию с министрами обороны, внутренних или иностранных дел и в зависимости от сложности вопроса, который предстоит решить Защитнику народа на основе полученной им жалобы.

Если факт нарушения прав человека рассматривается другим государственным органом, учреждением или отдельным должностным лицом, Защитник народа обладает правом доступа к любой информации, относящейся к рассмотрению данного вопроса. Кроме того, он сам может предоставить этим органам или должностным лицам по собственному усмотрению информацию, полезную для рассмотрения жалобы. Защитник народа может обратиться к вышестоящим инстанциям с требованием обеспечить содействие со стороны госслужащих.

Законодательство о Ведомстве Защитника закрепляет процедуру рассмотрения жалоб граждан. В частности, предусмотрено, что жалобы обязательно должны быть подписаны просителем или его официальным представителем с указанием полного имени и постоянного места жительства. В письменном виде должно содержаться описание действия или факта, которое послужило мотивом для жалобы и цель представленной жалобы. Жалоба и ответ на неё представляются в письменном виде на обычной бумаге. В исключительных случаях, когда обстоятельства того требуют, Защитник народа может дать ответ на собственном официальном бланке. В этом случае обстоятельства жалобы должны быть тщательно проверены и подтверждены соответствующими документами и официальной информацией.

Разрешается подавать жалобу любым другим способом, однако перед подачей она должна быть подтверждена либо просителем лично, либо его официальным представителем, при этом не требуется представлять никаких иных документов. Там, где нет представительства Ведомства Защитника народа, жалоба может быть подана любому представителю прокуратуры, который под свою личную ответственность обязан немедленно передать её в Ведомство. Все жалобы предварительно проверяются, чтобы исключить заведомо неприемлемые. Жалобы не рассматриваются в следующих случаях: если они анонимны, лживы в своей основе или носят клеветнический характер, если высказываемые претензии не соответствуют действительности

или тривиальны по содержанию; если вопрос требует предварительного судебного решения.

Вопрос о приемлемости жалобы решает Защитник народа, и такое решение обжалованию не подлежит. В этом случае издаётся специальное решение с изложением мотивов отказа и указанием способов рассмотрения жалобы, если это необходимо. Когда жалоба принята к рассмотрению, проводится расследование в общей форме, выясняются изложенные в жалобе обстоятельства, запрашиваются необходимые документы и информация. Защитник обязан принять все возможные меры для удовлетворения жалобы. Он обязан констатировать получение результатов рассмотрения жалобы и окончание её рассмотрения.

В случае невозможности предпринять незамедлительные действия по итогам рассмотрения жалобы, общее содержание и результаты её рассмотрения передаются ответственному госоргану с тем, чтобы не позже, чем по истечении тридцати календарных дней заинтересованному лицу был отправлен письменный отчёт. Этот срок может быть увеличен Защитником, когда появляются обстоятельства, изменяющие результат расследования. Если представление ответа затягивается по вине ответственного должностного лица, Защитник может потребовать отправки ответа в пятидневный срок и принять в отношении виновного дисциплинарные меры.

Когда проведённое расследование указывает на ненадлежащее поведение должностного лица, его руководителю направляются представление и копия результатов расследования, а копия представления – лицу, направившему жалобу. Если в результате расследований Защитник народа приходит к выводу о необходимости изменения норм действующего закона, он может обратиться в законодательный орган со своими рекомендациями.

Защитник народа ежегодно представляет депутатам конгресса отчётный доклад. Если того требуют обстоятельства, он обязан представить чрезвычайный доклад и предложить депутатам принять необходимые меры для разрешения возникшей ситуации. Ежегодный и чрезвычайные доклады обязательно публикуются в официальном издании «Эль Перуано», а их копии передаются для ознакомления президенту Республики. В ежегодном докладе указывается количество и тип полученных жалоб, результаты расследований и принятые по ним меры, а также санкции, наложенные на виновных. В докладе должны быть названы имя и место работы должностных лиц, препятствовавших проведению расследований.

По отчёту Защитника конгресс принимает специальное решение. Кроме того, Защитник народа может обратиться к депутатам с просьбой, в том числе по увеличению количества сотрудников своего Ведомства и числа помощников в связи с возрастанием объёма и сложности работы по защите конституционных прав граждан.

Список литературы

1. Конституции государств Америки: В 3 т. / Под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 3: Южная Америка. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2006. 1168 с.
2. Castañeda Otsu S. El fortalecimiento del ombudsman en América Latina y su rol como factor de democratización. Perú, 1997. Pp. 32–43.
3. Catena V.M. Ley Orgánica del poder Judicial y Estatutos orgánicos. – Madrid: Tecnos, 1996. Pp. 30–62.
4. Constitución Política de la República del Peru de 1993. [Электронный ресурс]. <http://www.tc.gob.pe/constitucion.pdf>. (Дата обращения: 07.02. 2015).
5. García Laguardia J.M. Reflexiones sobre el Ombudsman en América Latina y su proceso de nombramiento. Guatemala, 1997. Pp. 56–61.
6. Gil-Robles y Gil Delgado A. El Defensor del Pueblo y su impacto en España y America Latina. Revista de la Asociación Iberoamericano del Ombudsman. Num.3. – Bogota: Colombia, 1994. Pp. 220–232.
7. Ley orgánica de la Defensoría del Pueblo №26520 en el Perú de Agosto 8 de 1995. [Электронный ресурс]. – <http://www.justiciaviva.org.pe/normas/nac07.htm>. (Дата обращения: 05.02. 2015).
8. Ley orgánica de España № 3/ 1981 de 6 de abril de 1981 del Defensor del pueblo. [Электронный ресурс]. – http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/lo_003_1981.pdf. (дата обращения: 05.02.2015).
9. Santiesteban de Noriega J. El Defensor del Pueblo en Iberoamerica. Gaceta Juridica S.A. Lima, 2002. P. 23.
10. Volio L.G. The Institution of the Ombudsman, the Latin American experience. Costa Rica, 2003. Pp. 229–248.

Об авторе

Теплякова Дарья Владимировна – аспирант кафедры конституционного права МГИМО(У) МИД России.
E-mail: dariya.teplyakova@yandex.ru.

COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS IN THE REPUBLIC OF PERU

D.V. Teplyakova

Moscow State Institute of International Relations (University), 76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia.

Abstract: *The presented article is devoted to the analysis of the basic principles of development, formation and activity of the institute of the Commissioner for Human Rights in the Republic of Peru. This Latin American state only 65 years ago took the democratic pass. Thirteen various constitutions were accepted in the meantime, and only the last constitution of 1993 could proclaim really democratic principles of a state regime.*

The constitution recognizes a wide range of personal, socio-economic and political rights and freedoms of individuals. One of the guarantees of their implementation in practice is establishment of the institute of the Commissioner for Human Rights (in the Peruvian legislation referred to "The defender of the people" [Defensor del pueblo (spanish)], which is regulated by chapter 11 of the Political Constitution of 1993, and also by the Organic Act on the Human Rights Protection Agency № 26520 of August 4, 1995.

The represented article analyzes the role and the significance of the institute of Human Rights Commissioner in the Republic of Peru on the basis of Peruvian organic legislation. The research paper investigates the procedure for forming this institution, demonstrates the process of electing the Commissioner for Human Rights as well as the appointment of his two deputies.

Particular emphasis is laid upon the scope of the Ombudsman`s responsibility and his cooperation with other state authorities in the Republic of Peru, including National Congress, along with the value of annual and emergency reports of Human Rights Commissioner to the State`s legislative Authority.

Special attention is paid to the procedure of consideration of citizen`s complaints by the Human Rights Protection Agency. Annually the Commissioner for Human Rights submits the report on activities over the expired year to the Members of Congress, published in the official publication "El Peruano", which contains the report on the number and type of the received complaints, the results of the investigations as well as taken measures and sanctions.

Key words: Commissioner for Human Rights; Constitution of the Republic of Peru, 1993; Human Rights Protection Agency; organic statute, 1995; regulations of the Agency for Human Rights; annual statement to the Congress.

References

1. Konstitutsii gosudarstv Ameriki [Constitutions of American Nations]. Pod red. T.Ya. Khabrievoy. – T. 3: Yuzhnaya Amerika [Volume 3: South America.]. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF, 2006. 1168 s.
2. Castañeda Otsu S. El fortalecimiento del ombudsman en América Latina y su rol como factor de democratización. Perú, 1997. Pp. 32–43.
3. Catena V.M. Ley Orgánica del poder Judicial y Estatutos orgánicos. Madrid: Tecnos, 1996. Pp. 30–62.
4. Constitución Política de la República del Peru de 1993. Available at: <http://www.tc.gob.pe/constitucion.pdf> (accessed 6 February 2015).
5. García Laguardia J. M. Reflexiones sobre el Ombudsman en América Latina y su proceso de nombramiento. Guatemala, 1997. Pp. 56–61.
6. Gil – Robles y Gil Delgado A. El Defensor del Pueblo y su impacto en España y America Latina. Revista de la Asociación Iberoamericano del Ombudsman. Num.3. Bogota. Colombia. 1994. Pp. 220–232.
7. Ley orgánica de la Defensoría del Pueblo de la República del Peru №26520 de Agosto 8 de 1995. Available at: http://www.oas.org/juridico/spanish/per_res8.pdf (accessed 5 February 2014).
8. Ley Orgánica de España № 3 /1981 de 6 de Abril de 1981 del Defensor del Pueblo. Available at: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo3-1981.html (accessed 5 February 2015).
9. Santiestevan de Noriega J. El Defensor del Pueblo en Iberoamerica. Gaceta Juridica S.A. Lima, 2002. Pp. 23–24.
10. Volio L.G. The Institution of the Ombudsman, the Latin American experience. Costa Rica, 2003. P. 229–248.

About the author

Dariya V. Teplyakova – Ph. D. of Law, Moscow State Institute of International Relations (University).
E-mail: dariya.teplyakova@yandex.ru.