

УДК 341.2

СОВРЕМЕННЫЕ ЗАРУБЕЖНЫЕ МОДЕЛИ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА Modern Ombudsman Models in Foreign Countries

Д. Т. Караманукян – преподаватель кафедры конституционного и административного права Омского юридического института

D. T. Karamanukyan – Lecturer of the Department of Constitutional and Administrative Law, Omsk Law Institute

Аннотация. В данной статье исследуются особенности института омбудсмана в зарубежных государствах, позволяющие выявить общие и специфические черты данного института, значение омбудсмана и механизм его деятельности в правовых системах современных демократических стран.

This article examines the features of the institute of ombudsman in foreign countries, reveals its general and specific attributes. The significance of the institute of ombudsmen and their activities in the legal systems of modern democratic countries are also analyzed.

Ключевые слова: омбудсмен, права человека, уполномоченный по правам человека.
Ombudsman, human rights, the representative of human rights.

Первая половина XX в. сопровождалась глобальным пренебрежением и ущемлением есте-

ственных прав и свобод человека, что подтверждается всем известными репрессивными

мерами государств в период между мировыми войнами.

Однако именно ужасающие последствия Второй мировой войны инициировали процесс углубленного переосмысления мировым сообществом значения проблемы прав человека. В результате были разработаны международные стандарты прав человека, суть которых в том, что естественные права личности имеют внегосударственное происхождение. В свете сегодняшнего дня утверждён факт, что права человека находятся под защитой мирового сообщества и являются высшей ценностью государств.

В этой связи правозащитный принцип по итогам мировых войн был положен в основу новых отношений в мире. Конституции практически всех государств декларировали и учреждали большое разнообразие институтов по охране¹ и защите прав и свобод своих граждан. В современных правовых системах функционирует весьма разнообразный спектр политических, общественных и судебных юстиционных механизмов. Однако в силу множества причин (судебные процедуры часто бывают дорогостоящими, депутаты по различным причинам не располагают временем для запросов правительству и рассмотрения обращений избирателей и т. д.) их эффективность в защите граждан от произвола государственной власти не сравнима с ролью института омбудсмана.

Этимологически скандинавский термин «омбудсмен» переводится как «представитель». Международный институт омбудсмана² определяет омбудсмана как должностное лицо, назначаемое либо парламентом, либо главой государства по согласию парламента, призванное защищать граждан от злоупотребления властью, совершения ошибок, безответственности со стороны органов государственной власти и должностных лиц, повысить прозрачность их действий и предотвращать принятие несправедливых решений, ущемляющих права граждан³.

В современном его виде институт омбудсмана впервые был основан в Швеции в результате

принятия новой конституции после свержения короля Густава IV Адольфа, призванный создать необходимый баланс власти короля и парламента⁴. Сегодня простой (в процедурном аспекте) и доступный (безвозмездный характер оказания гражданам помощи) институт омбудсмана во многих государствах стал неотъемлемой частью национальной правовой системы. Уже с начала XX в. он получил законодательное и общественное признание в государствах с самыми разными формами правления – конституционной монархией, президентской и парламентской республиках (в 1983 г. он существовал в 21 стране, к 1997 г. – уже в 87 странах, а к лету 2004 г. – в 122 странах мира)⁵.

В мировой практике известны три функциональные модели института омбудсмана, которые различаются его местом в системе государственной власти, порядком назначения, подотчётностью, объемом полномочий.

Исполнительный омбудсмен представляет собой должностное лицо, назначаемое правительством или президентом страны, и, следовательно, перед ним подотчётен. Это сравнительно редко встречающаяся модель, которая существует во Франции, в Казахстане и в некоторых штатах США.

Независимый омбудсмен находится вне системы трех ветвей государственной власти и назначается либо президентом, либо парламентом, однако после назначения обладает служебной ответственностью, т. е. никому не подотчётен.

Парламентский омбудсмен находится в системе законодательной ветви власти, избирается парламентом и подотчётен ему. Парламентский омбудсмен выступает органом парламентского контроля, имеет широкие полномочия, придающие ему определенную автономию и независимость.

Проведенный анализ надзорных полномочий омбудсменов в отношении государственных органов и должностных лиц позволяет классифицировать зарубежные модели омбудсменов на несколько категорий.

¹ Под термином «охрана» понимается не только защита прав человека от всевозможных нарушений, но и создание необходимых условий для того, чтобы человек мог обладать и пользоваться своими правами без всяких незаконных препятствий.

² Международный институт омбудсмана (англ. International Ombudsman Institute) – международная организация, основной целью которой выступает развитие сотрудничества омбудсменов всех стран мира.

³ См.: URL: <http://www.law.ualberta.ca/centres/oi/About-the-I.O.I./Concepts.php>

⁴ Если углубиться в историю, можно обнаружить, что органы по защите прав человека создавались и ранее – в Римской империи (народные трибуны в 494 г. до н. э.) и на Востоке (императорские архивариусы).

⁵ См.: URL: <http://www.law.ualberta.ca/centres/oi/About-the-I.O.I./History-and-Development.php>

В первую группу входят национальные омбудсмены, полномочия которых распространяются на государственные органы всех ветвей власти (Швеция, Финляндия, Польша).

Ко второй группе относятся омбудсмены, в орбиту которых входят лишь органы исполнительной власти (СНГ и Балтия)⁶.

К третьей группе принадлежат омбудсмены, сфера контроля которых охватывает органы и должностных лиц государственных и негосударственных структур.

Резюмируя результаты сравнительно-правового исследования, можно сделать вывод об отсутствии единого образца (модели) института омбудсмана в зарубежных странах, но необходимо отметить, что среди подобного разнообразия правовых атрибутов существуют всеобщие специфические черты единого института.

Основной задачей деятельности омбудсмана является охрана прав граждан от произвола государственной власти, что определяет его сущность как системного компонента охраны правопорядка, стоящего на защите прав человека и обладающего полной служебной и юридической независимостью.

Широко распространенной формой деятельности омбудсмана во многих странах Западной Европы является право законодательной инициативы (Франция, США).

Основной функцией омбудсмана является контроль за деятельностью представителей государственной власти.

Анализ законодательств стран мира показывает, что юридически омбудсмен приравнивается к высшим представителям государственной власти, поскольку дает рекомендации должностным лицам на самом высоком уровне и должен обладать таким же статусом, как они, чтобы его рекомендациям уделяли должное внимание.

Необходимым условием деятельности уполномоченного является его политическая нейтральность. Отсутствие политической принадлежности омбудсмана является обязательным избирательным цензом во всех странах мира вне зависимости от конкретной модели. Омбудсмены почти инстинктивно сторонятся политической деятельности, поскольку феномен политики предрасположен к переменам, а право тяготеет к постоянству. Значение данного табу заключается в том, что политические взгляды могут

воспрепятствовать справедливому рассмотрению жалоб.

В ряде случаев омбудсмен рассматривает дело не только с точки зрения соответствия закону решений и действий органов власти, но и выносит решение, основываясь на принципах гуманизма, справедливости.

Результаты контрольных мероприятий омбудсмана направлены в первую очередь на реализацию прав граждан и исправление нарушений в функционировании государственного аппарата. Рекомендации омбудсмана высоко оцениваются во всех государствах, потому что они являются результатом социального анализа функционирования системы государственного управления. Деятельность уполномоченного по правам человека в любом государстве имеет широкий общественный резонанс. Чиновники всех уровней боятся попасть в доклад омбудсмана. В цивилизованных странах одно только упоминание имени чиновника или организации, нарушивших права человека, может стоить чиновнику карьеры, а организации – потери ее авторитета.

Омбудсмен через средства массовой информации передает огласке выявленные нарушения в работе органов государственного управления, тем самым используя их в качестве рычагов воздействия на соответствующие органы в целях восстановления нарушенных прав граждан. В этом проявляется информационно-воспитательная функция института.

Жалобы, направляемые омбудсмену, не облагаются государственной пошлиной.

Исходя из вышеизложенного, можно отметить, что проблема прав человека в современном праве вышла за национальные рамки, приобрела глобальный характер, а приоритет прав человека в системе социальных ценностей закреплён во всех универсальных правовых документах современности. Глобализация вопроса создания более эффективных правозащитных институтов внутrigосударственного характера послужила толчком учреждению института омбудсмана в правовых демократических странах. Во многих странах существует уже двухуровневая система институтов омбудсмана – национальный и региональный омбудсмены, которые не связаны между собой иерархическим подчинением.

Нужно также отметить, что во многих государствах распространяется тенденция к соз-

⁶ См.: Башимов М. Институт омбудсмана в странах СНГ и Балтии // Рос. юстиция. 2007. № 6. С. 68–74.

данию института специализированных омбудсменов в сферах наиболее массового и грубого нарушения прав человека (по правам детей, военнослужащих, беженцев и вынужденных переселенцев, по контролю за деятельностью правоохранительных органов).

Все это свидетельствует об объективной необходимости гражданского общества в институте омбудсмента, в существовании специально-го независимого механизма по охране законных интересов граждан.

Аргументом в пользу вышесказанного является доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 г., в котором говорится, что в отчетном году к российскому омбудсмену поступило около 57 тыс. единиц входящей корреспонденции, содержащей индивидуальные и коллективные жалобы на нарушения прав конкретных лиц, информационные сообщения и обращения, касающиеся правозащитной те-

матики, предложения об участии в проектах правозащитной направленности, а также о сотрудничестве с политическими и общественными организациями. Не менее 29 тыс. единиц входящей корреспонденции составили собственно жалобы на различные нарушения прав и свобод человека⁷.

В заключение следует отметить, что дальнейший рост влияния института омбудсмента в России на правоприменительную практику и укрепление законности возможно лишь при расширении круга его полномочий. В этом выражается значение правовой компаративистики в области прав человека. Иными словами, знание иностранных правозащитных механизмов позволяет лучше понять собственные, увидеть их преимущества и недостатки. В этой связи изучение специфики иностранных омбудсменов является важнейшим правовым ингредиентом при реформировании национального института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.