

УДК 342.61  
ББК 67.400.63  
У 31  
Ф.Н. Удычак

## Омбудсменовская концепция в современном мире

(Рецензирована)

### *Аннотация:*

В статье исследуются некоторые вопросы касающиеся статуса омбудсмента которые позволяют выявить общие специфические черты данного института в различных странах, значения омбудсмента и механизм его деятельности. Рассмотрение теоретических аспектов института омбудсмента, а также сравнительный анализ данного института с правозащитными органами зарубежных стран. Институт омбудсмента учрежден в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами местного самоуправления и должностными лицами. Редкий тип государственно-правовых институтов который не изменяя своей основной природе и содержанию способен к модификациям.

### *Ключевые слова:*

Институт омбудсменов, защита, права граждан, рекомендация, нарушение, решение, деятельность.

Мировой и отечественный опыт свидетельствуют о том, что успешное развитие общества и государства зависит от полноты реализации прав и свобод каждого из его граждан. Но, к сожалению, нет ни одного государства в мире, где бы не нарушались права человека. Мировой опыт убедительно учит, что успешнее всего развивается та общественная система, в которой наиболее полно раскрывается созидательный потенциал человека. Именно свободная и ответственная личность есть главная движущая сила и богатство современной цивилизации. Действительно, творцом всех сложных и многообразных общественных отношений – политических, экономических, социальных, правовых, этнических, конфессиональных, культурных является человек, личность. Участие личности во всех сферах общественной жизнедеятельности обеспечивается системой прав и свобод, в которых выражены основные притязания человека на достойную жизнь и благополучие. Такие права и свободы человека, как право на жизнь, свободу, достоинство и личную неприкосновенность, равенство всех граждан перед законом и судом, равноправие людей независимо от пола, национальности, языка, имущественного и должностного положения, право выбирать место пребывания и жительства, сво-

бода совести, вероисповедания, свобода мысли и слова, свобода ассоциаций, право частной собственности, право на труд и отдых, свободный выбор профессии, право на образование, право на социальную помощь по состоянию здоровья, по старости, по другим жизненным обстоятельствам, право участия в государственном управлении, в культурной жизни и пользование учреждениями культуры являются неотчуждаемыми и непосредственно действующими. От степени их реализации зависит благополучие общества и процветание государства.

В связи с этим Конституции практически всех государств гарантируют наличие разнообразных институтов по защите прав и свобод своих граждан. Несмотря на существование в современных конституционных демократических системах целого ряда политических (парламентский контроль), общественных (средства информация) и судебных механизмов, последние из которых законодательно наделены абсолютной гарантией беспристрастности, гражданин в наше время недостаточно защищен от административных злоупотреблений. Судебные процедуры являются весьма дорогостоящими. Поэтому на деле судебные средства используются лишь меньшинством граждан,

прямо или косвенно пострадавших от несправедливого административного решения. Особняком стоит проблема прямого парламентского контроля – через интерpellации депутатов или собственную деятельность парламентских комиссий. Во многих странах депутаты едва справляются с чисто законодательной работой и почти не располагают временем для запросов Правительству. Но если нелегко добиться эффективности государственных органов, осуществляющих правозащитные функции, в тех странах, которые располагают развитой демократической системой, то, что говорить о ситуациях в странах, находящихся в промежуточном состоянии между авторитаризмом и демократией.

Общественный контроль со стороны средств массовой информации слишком часто осуществляется сообразно интересам тех, кто контролирует эти СМИ, в связи с чем, их объективность и беспристрастность порой оказываются более чем спорными.

Таким образом, взаимоотношения отдельного гражданина с администрацией, в большинстве случаев осложняются массой постановлений, которые ему практически неизвестны, и решений, которые его в немалой степени касаются. Эта проблема становится день ото дня все очевиднее и возрастает в связи с вмешательством чиновников в общественные дела.

Власть в жизни общества необходима при всех недостатках и ошибках в управлении. Но деяния ее сопровождаются множеством искажений и нарушений закона, нуждающегося в исправлении в наиболее простой и наименее дорогостоящей для граждан форме. Поэтому в настоящее время предлагаются различные альтернативные и дополнительные пути и средства, эффективные и полезные для решения правовых конфликтов через посредничество и примирение участвующих сторон.

И в данной связи институт омбудсмана проявил себя как чрезвычайно полезный, действуя в интересах граждан, а также и самой Администрации, делу повышения эффективности и доверия к которой этот институт может содействовать как никакой иной. В то же время указанная посредническая деятельность, разрешение конфликтов до их рассмотрения органами правосудия в значительной мере разгружает последние, освобождая их от ведения

множества дел и в итоге ускоряя работу судебного аппарата.

Простой (в процедурном отношении) и доступный для всех граждан (бесплатность оказания гражданам помощи) институт омбудсмана во многих демократических и некоторых поставторитарных странах стал неотъемлемой частью юридической системы. Поначалу институт омбудсмана казался оригинальным курьезом северных (скандинавских) стран, но вскоре проявил себя как фактор безопасности, включившийся вместе с дополняющими его средствами в базовое законодательство все большего числа государств. Это делается как на национальном уровне, так и на региональном, местном и отраслевом.

Международная ассоциация юристов официально определила омбудсмана как службу, предусмотренную конституцией или иным актом законодательной власти и возглавляемую независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которое ответственно перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению и уполномочено проводить расследование, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады.

Впервые такая должность была введена в Швеции в 1809 году и получила название «парламентский омбудсмен». В государственно-правовом смысле «омбудсмен» понимается как достойное доверия лицо, уполномоченное Парламентом на охрану прав отдельных граждан и опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностными лицами, но без права изменения ими решений. С точки зрения гражданина, омбудсмен представляет собой, прежде всего, должностное лицо, к которому можно обратиться в случаях неудовлетворения административным решением, процессом его принятия, а также действиями работников государственного аппарата. И поскольку омбудсмен является дополнительным институтом по отношению к иным правозащитным механизмам, то это – редкий тип государственно-правовых институтов, который, не изменяя своей основной природе и содержанию, обладает способностью к модификациям. Организация и способы его функционирования различны. Нацио-

нальные особенности отдельных стран, оригинальные правовые и административные системы, естественно влекут за собой многообразие форм данного института.

Институт Уполномоченного по правам человека функционирует во многих странах Европы, Америки, Азии, Африки, Океании, в частности, данная должность есть в таких государствах, как США, Канада, Великобритания, Франция, Португалия, Швейцария, Испания, Бельгия, Дания, Италия, Австрия, Гайана, Маврикий, острова Фиджи, Новая Зеландия, Польша. Должность омбудсменов именуется в каждой строке различным образом.

Сам институт принадлежит в равной мере государству и гражданскому обществу, поскольку он разрешает конфликты государственных и индивидуальных интересов. Посредническая миссия омбудсмена находит отражение в титулах, присваиваемых ему в различных странах – народный защитник в Испании, Публичный защитник в Италии, Посредник (Медиатор) во Франции, Общественный адвокат и помощник гражданин в Соединенных Штатах Америки. Он оказывает помощь граждан, побуждая различные институты государства выполнять обязанности в отношении гражданского общества (4, с.14).

Сравнительно-правовой анализ института омбудсмена позволяет сделать вывод об отсутствии единого образца (модели) для всех стран, но в тоже время выявить общие специфические черты единого института:

1. Распространение института омбудсмена является закономерным итогом политики мирового сообщества после Второй мировой войны по поощрению и созданию независимых учреждений по защите прав человека, демократизации общества. Институт омбудсмена стал важным дополнительным (субсидиарным) механизмом правообеспечения, действующего в государстве.

2. Главная задача деятельности омбудсмена – охрана прав граждан. Это определяет его как элемент системы охраны правопорядка в широком смысле, существующей наряду с парламентским, судебным, административным и иными формами контроля и надзора. В омбудсмене гражданин видит независимое должностное лицо, стоящее на защите его прав и не связанное отношениями служебной подчинен-

ности с государственной администрацией, нарушившей права гражданина.

3. Институт омбудсмена создается в соответствии с Конституцией или специальным законом.

4. В основную функцию омбудсмена входит контроль за деятельностью государственной администрации. В компетенцию омбудсмена не входят конфликты между гражданами. Анализ объема контрольных полномочий омбудсменов в отношении различных органов и лиц позволяет разделить омбудсменов по этому критерию на несколько групп. К первой группе относятся омбудсмены, осуществляющие свои полномочия в отношении государственных органов, принадлежащих различными ветвями власти (Швеция, Финляндия, Польша). В этих странах функции омбудсмена распространяются не только на деятельность органов исполнительной власти, но и на деятельность судебной системы, исправительных учреждений, муниципальных органов и т.д.

Во вторую группу входят омбудсмены (их большинство), полномочия которых распространяются лишь на органы исполнительной власти. К ним относятся большинство стран СНГ и Балтии, учредивших пост омбудсмена и наделивших его более широкими полномочиями.

К третьей группе принадлежат омбудсмены, сфера контроля которых охватывает не только государственные органы, но и распространяется на негосударственные структуры.

Кроме того, в каждой из этих групп имеется ряд исключений в сфере компетенции.

5. Институт омбудсмена должен быть независимым, с четко отраженной юрисдикцией и полномочиями, доступным, сотрудничающим с другими органами, неправительственными правозащитными организациями, оперативным и подотчетным.

6. Должность омбудсмена относится к высшим должностям государства. Анализ законодательства стран мира показывает, что преимущественно данная должность приравнивается к должностям либо председателя или члена Конституционного суда, председателя или судей верховного суда, либо к должности заместителя председателя правительства. Законодатели понимали необходимость придания омбудсмену очень высокого статуса. Потому

что уполномоченный по правам человека дает рекомендации должностным лицам правительства на самом высоком уровне и должен обладать таким же статусом, как они, чтобы его рекомендациям уделяли должное внимание. То же самое касается и высокого статуса аппарата (2, с.143).

7. Необходимым условием деятельности уполномоченного является его политическая нейтральность. Законодатели многих стран запретили заниматься политической деятельностью омбудсмену. Омбудсмены почти инстинктивно сторонятся политической деятельности, поскольку феномен политики предрасположен к переменам, а право тяготеет к постоянству (3, с. 343).

Законодатели исходили из того, что политические взгляды могут воспрепятствовать справедливому рассмотрению жалоб. В теории прав человека первенство политических норм перед правовыми создает почву тоталитарным режимам. Права человека являются ограничителем политической власти, выступают в качестве средства контроля за ее осуществлением. Приоритет прав человека по отношению к политике, политической власти – непреложный принцип современной культуры.

8. В ряде случаев омбудсмен рассматривает дело не только с точки зрения соответствия закону решений и действий администрации, но и выносит решение о человечности, справедливости, целесообразности их действий.

9. Исходя из различных социально-политических условий стран институт омбудсмена обладает способностью модифицироваться не изменяя своим основным свойствам и содержанию. Вот почему, учитывая разнообразие омбудсменовских моделей, надо выделять, считает Хаманева Н.Ю., главное его функциональное назначение и не устанавливать жесткие рамки для признания той или иной формы, модели омбудсмена (3, с. 21). На наш взгляд, следует согласиться с такими выводами.

10. Результаты контрольных мероприятий омбудсмена направлены прежде всего на реализацию прав граждан и исправление нарушений в функционировании государственной администрации. Рекомендации омбудсмена высоко оцениваются во всех государствах, потому что они являются результатом социального анализа функционирования системы государ-

ственного управления. В.В. Бойцова полагает, что, будучи публично правовым институтом, омбудсмен служит общественным интересам, поэтому его доклады можно оценить как публичные жалобы. С нашей точки зрения, следует согласиться с таким положением. Деятельность уполномоченного по правам человека в любом государстве имеет широкий общественный резонанс. Чиновники всех уровней боятся попасть в доклад омбудсмена. В цивилизованных странах одно только упоминание имени чиновника или организации, нарушивших права человека, может стоить чиновнику карьеры, а организации – падения ее авторитета.

11. 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.

12. Личность омбудсмена – один из важнейших вопросов, определяющих эффективное функционирование института Уполномоченного по правам человека. Как показывает анализ опыта других стран, личные качества, моральный и нравственный стержень в человеке являются необходимыми условиями его деятельности. К претендентам на должность омбудсмена предъявляются определенные требования, которые относятся к возрасту лица, образованию, личным, профессиональным качествам, гражданству. Преимущественно омбудсмены юристы, имеющие опыт работы, научную степень, вследствие того, что они хорошо знают юридические способы защиты прав человека. Они должны быть преимущественно специалистами в области конституционного права. Весь опыт развития этого института во многих странах мира показывает, что для эффективной работы омбудсмена он должен обязательно иметь высшее юридическое образование. Его деятельность основывается не только на моральном авторитете и опыте, но и квалификации, а высшее юридическое образование является в этом случае необходимым условием.

13. Омбудсмен инициирует реформы и предпринимает зависящие от него шаги, вплоть до выступления с законодательной инициативой. Он содействует приведению законодатель-

ства государства в соответствие с международными и европейскими стандартами в области прав человека. Институт омбудсмена гуманизирует правовую систему.

14. Жалобы, направляемые омбудсмену, не облагаются государственной пошлиной.

Таким образом, разводя итог и проанализировав сферу компетенции омбудсменов, можно охарактеризовать её как в достаточной мере широкую и неодинаковую, но вместе с тем, несмотря на различие моделей омбудсменов, функционирующих в мире, можно говорить об общих чертах, объединяющих всех национальных омбудсменов, то есть о единой омбудсменовской концепции. Иначе говоря, не зависимо от того, в какой стране находится институт ом-

будсмена, он выполняет одинаковые задачи, независимо, открыт в своей деятельности, доступен для всех граждан.

#### **Примечания:**

1. Бойцова В.В. Службы защиты прав человека и гражданина. – М., 1995.
2. Боков Х.Х. Институт омбудсменов. – М., 2000.
3. Хаманева Н.Ю. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в РФ и проблемы законодательного регулирования его деятельности // Государство и право. – 2000. – №9.
4. Хиль-Робис А. Парламентский контроль за администрацией (Институт омбудсмена). – М., 1997.