

УДК 345.2

СОВРЕМЕННЫЕ МОДЕЛИ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

К.А. СТАДОЛЬНИК

(Представлено: канд. юрид. наук, доц. И.Н. КИРЯКОВА)

После ужасающих последствий Второй Мировой Войны был инициирован процесс переосмысления мировым сообществом значения проблемы прав человека. Практически в каждом государстве в конституциях стало декларироваться большое разнообразие институтов по защите и охране прав и свобод своих граждан. В настоящее время в мировой практике известны 4 модели института уполномоченного по правам человека, особенности которых автором предлагается проанализировать в настоящей статье.

На сегодняшний день в мире функционирует около 150 структур, выполняющих функции омбудсмана. Но в мировой практике известны 4 основные модели института уполномоченного по правам человека. Их отличие состоит в том, что они занимают различные места в системе государственной власти, имеют особый порядок формирования, подотчётности и различный объём полномочий. Данные модели носят такие названия как «исполнительный», «независимый» и «парламентский» омбудсмен. В редких случаях встречается четвёртая модель омбудсмана – «гибридная». Предлагается более подробно рассмотреть существующие модели уполномоченного по правам человека [1].

Исполнительный омбудсмен

Исполнительный омбудсмен входит в структуру исполнительной ветви власти государства. Он назначается либо Президентом, либо Правительством страны, в которой данный институт функционирует. Исходя из этого, следует вывод о том, что омбудсмен перед назначающими его органами и подотчётён.

Рассматриваемая модель правозащитника является довольно редким явлением. В чистом виде она может встретиться в некоторых штатах США – уже с 1967 года Американской ассоциацией адвокатов был создан комитет омбудсмана. Должность такой модели омбудсмана не требует конституционного утверждения, её учреждают на основании решения муниципального органа. Важным является тот факт, что назначающий орган принадлежит именно к исполнительной ветви власти. Если уполномоченный назначается иным органом, то его модель теряет название «исполнительной».

Исполнительный омбудсмен обладает наименьшей степенью независимости от административного аппарата. В его полномочия входит наблюдение за деятельностью администрации на уровне штата, округа или города либо же за отдельными сторонами её деятельности: исправительными учреждениями, здравоохранением, образованием, бизнесом и т.п. [2].

Широкое распространение в США получили бизнес-омбудсмены. Это обусловлено тем, что в стране активно развивается предпринимательство. Данный тип уполномоченного предназначен для защиты прав предпринимателей. Анализ места бизнес-омбудсменов в системе органов государственной власти показывает, что они, как правило, входят в систему исполнительных органов и относятся к числу «исполнительных» омбудсменов. Во-первых, они назначаются на должность и освобождаются от должности исполнительными органами. Во-вторых, их деятельность обеспечивается преимущественно сотрудниками ведомств, при которых они созданы. В-третьих, они подотчетны исполнительным органам и тесно взаимодействуют с ними. Помимо того, что бизнес-омбудсмены встроены в исполнительную систему США, зачастую они осуществляют контроль за теми органами, при которых созданы. [3, с.181]

Нечто схожее с исполнительной моделью бизнес-омбудсмана существует и в Австралии. В государстве функционирует институт комиссаров по вопросам малого бизнеса как на федеральном уровне, так и на уровне четырёх штатов (Виктория, Западная Австралия, Новый Южный Уэльс, Южная Австралия). Целью их деятельности является создание благоприятной среды для развития малого бизнеса. Для достижения данных целей институт выполняет две главные функции: содействие учета нужд малого бизнеса в деятельности публичной власти и обеспечение альтернативного разрешения коммерческих споров между малым бизнесом и коммерческими организациями, органами публичной власти. Для реализации данных функций он наделён соответствующими полномочиями: консультирование малого бизнеса по вопросу о возможных способах решения спора, предварительное содействие разрешению спора, представление доклада о «тревожной» рыночной практике соответствующему министру; мониторинг влияния на малый бизнес законодательства используемых органами публичной власти административных процедур и представление результатов министру; участие в разработке законодательства и административных процедур, затрагивающих малый бизнес, и др. Исходя из предоставленных полномочий институту комиссаров наблюдается его тесное взаимодействие с исполнительной ветвью власти, однако он не входит в неё [3, ст. 181].

В большинстве стран СНГ «исполнительные» омбудсмены находятся только на стадии развития. В каждом государстве предложение о создании бизнес-омбудсмана выдвигается политиками разного уровня в целях улучшения инвестиционного климата.

Независимый омбудсмен

В системе разделения властей многих государств «независимый» омбудсмен занимает свою позицию на том же уровне, что и три ветви власти. При этом институт уполномоченного независим от них. Он назначается либо Главой государства, либо органом законодательной власти, но дальнейших отношений «подчинения» между ними не возникает. Уполномоченный никому не подотчётен, однако обладает служебной ответственностью.

Ярким примером «независимой» модели омбудсмана является уполномоченный Португальской Республики. В государстве он носит такое необычное название как «ProvedordeJustiça», что в переводе с португальского означает «проведор юстиции». В Португалии идею о создании института омбудсмана продвигал с 1971 года гражданский активист Жозе Магеллан Годинью (JoséMagalhãesGodinho, он же и стал первым омбудсменом страны). 21 апреля 1975 года Президент Португалии Франсишку да Кошта Гомиш подписал закон о создании поста Поручителя юстиции, который устанавливал его функции. В 1976 году этот пост был закреплён в новой Конституции (ст.23). В наше время поручитель юстиции Португалии избирается Ассамблеей республики сроком на четыре года большинством в две трети присутствующих членов, первое время он назначался президентом. Он входит в Государственный совет (орган, с которым совещается Президент Республики при осуществлении большей части своих исключительных полномочий). По сути, ProvedordeJustiça выступает медиатором-посредником между органами государственной власти и гражданами с целью помочь осуществлять их права более эффективно. При осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам [4].

За проведором юстиции закреплены такие полномочия, как контроль и проверка некоторых служб и органов:

- министерства, таможенные службы, полицейские участки, налоговые инспекции, места лишения свободы и т.д.;

- органы местного самоуправления;

- больницы и клиники, страховые фонды, ВУЗы и пр.;

- коммунальные службы.

В некоторых случаях он рассматривает жалобы на действия частных лиц:

- в случае нарушения трудовых прав женщин;

- в случае нарушения прав на основе национальных и половых признаков;

- при нарушении прав ребёнка.

ProvedordeJustiça имеет право делать рекомендации и вносить предложения в органы государственной власти, однако лишён права налагать какие-либо санкции [5].

В список «независимых» омбудсменов можно отнести и уполномоченного Нидерландов. В государстве его называют «национальным омбудсменом». Его правовое положение закреплено в Конституции Нидерландов (глава 4, статья 78а). Уполномоченный действует на основании Конституции и Закона «О Национальном омбудсмене». Главными принципами его деятельности являются независимость и беспристрастность. Основная задача омбудсмана – помощь гражданам, которые испытывают проблемы с государственным управлением, а также вынесение рекомендаций органам государственного управления для более гуманного обращения с гражданами. Уполномоченный осуществляет контроль за всем механизмом государственного управления: не только министерствами и их различными ведомствами, но и другими административными органами (такие как Банк социального страхования и Группа управления информацией), полицией, органами власти провинции и многими муниципалитетами. С 10 октября 2012 года Национальный омбудсмен Нидерландов получил дополнительные полномочия для рассмотрения жалоб на местные власти на островах Бонайре, Сент-Эстатиус и Саба [6].

Кроме того, правозащитник имеет свой вспомогательный аппарат. В него входит более 170 сотрудников, имеющих юридическое образование.

Парламентский омбудсмен

Модель «парламентского» омбудсмана является наиболее распространённой. В классической системе разделения властей он занимает место в законодательной ветви власти. Назначается парламентом, а соответственно и подотчётен ему. Уполномоченный такого типа попадает в определённую зависимость от законодательного органа государства. Это обусловлено тем, что он выступает в роли органа парламента, при этом не обладая широкими полномочиями. Парламентский омбудсмен рассматривает жалобы населения на недобросовестную работу органов местного управления и самоуправления и иных государственных органов. Жалобы, как правило, ему передают члены палат Парламента [7].

В качестве примера предлагается рассмотреть уполномоченных по правам человека в скандинавских странах. Но нам не стоит упускать тот факт, что деятельность института омбудсмена регулируется двумя концепциями: восточноскандинавской и западноскандинавской.

В восточных странах, то есть в Швеции и Финляндии, надзор осуществляется в основном за государственными ведомствами и должностными лицами. В западных странах основой контроля над деятельностью администрации выступает приоритетное соблюдение прав граждан. Общей чертой обеих концепций стала их тесная связь с государственной правовой системой: как правовое явление, работа омбудсмена тесно связана с деятельностью судов, правоприменительной практикой и адвокатурой. Помимо этого, у восточноскандинавских и западноскандинавских омбудсменов наблюдается существенное различие полномочий. У уполномоченных Дании, Норвегии и Исландии (Запад) они значительно шире. Это обусловлено тем, что в этих странах не распространены административные суды, которые выносили бы решения по частным делам, в то время как в Швеции и Финляндии (Восток) они существуют. Парламентский омбудсмен в Швеции и Финляндии наблюдает за рассмотрением дел и исполнением государственными служащими своих обязанностей, но не пересматривает вопросы, относящиеся к существу решений, которые вынесены представителями публичной администрации. Это работа государственных административных судов. В западноскандинавских странах, где существует только система судов общей юрисдикции, в которой административные суды не обособляются, омбудсмена можно рассматривать как дополнение или альтернативу судам общей юрисдикции. Нерывная связь между институтом омбудсмена и судебной системой означает, что хотя мнение омбудсмена носит только рекомендательный характер, оно обязательно будет учтено на практике [8].

В список «парламентской» модели омбудсмена включается и уполномоченный Российской Федерации. Он назначается Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации (парламентом). Уполномоченный призван рассматривать жалобы граждан на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. При осуществлении своих полномочий независим и неподотчётен каким-либо государственным органам и должностным лицам [9], также он наделён правом обращения в Конституционный, Верховный суд и суды общей юрисдикции.

Жалобы российский омбудсмен начинает рассматривать только тогда, когда все варианты решения проблемы уже исчерпаны. А порядок их рассмотрения проходит в два этапа. Жалоба рассматривается изначально работником аппарата уполномоченного, после чего передаётся на рассмотрение омбудсмену.

У федерального Уполномоченного есть свой рабочий аппарат, в котором насчитывается около 200 работников. Самым интересным фактом является то, что с высшим юридическим образованием там работает только 65% человек и что ни один из них не наделён такими полномочиями, которые предоставлены омбудсмену. Структурно аппарат Уполномоченного состоит из восьми управлений. Именно аппарат рассматривает по существу большинство поступающих жалоб.

Гибридный омбудсмен

В современном мире «гибридная» модель уполномоченного по правам человека является довольно редким явлением. Данный институт уже установлен во многих штатах США, в Канаде, Грузии и Пакистане.

В основном в роли гибридных уполномоченных выступают налоговые омбудсмены. Это обусловлено тем, что они зачастую назначаются главой правительства по согласованию с главой ветви законодательной власти. Налоговые омбудсмены учреждаются в государствах с диаметрально противоположным политическим устройством, разными правовыми системами и на разных уровнях осуществления публичной власти, что приводит к существенным различиям в их правовом статусе [10, ст. 179]. Вопрос о независимости налогового омбудсмена спорен – известно лишь, на примере Грузии, что решение о прекращении деятельности уполномоченного принимается Премьер-Министром. Специфика гибридного омбудсмена состоит в том, что его институт может быть закреплён не только в конституции государства или же в отдельном нормативном правовом акте, он может закрепляться в каком-либо ином кодексе в отдельной главе. Так, в Грузии должность Налогового омбудсмена введена Налоговым кодексом, им же устанавливаются основы правового статуса, но непосредственная регламентация статуса омбудсмена осуществляется актом исполнительного органа. О «гибридной» природе омбудсмена также свидетельствуют следующие формы взаимодействия с государственными органами: представление ежегодного отчета парламенту Грузии; передача жалоб в специальный совет по разрешению налоговых споров при Министерстве финансов, в заседаниях которого омбудсмен вправе принимать непосредственное участие. В основном в компетенцию налогового уполномоченного входит защита прав налогоплательщиков: раскрытие нарушений прав налогоплательщиков налоговыми органами или при определенных обстоятельствах другими исполнительными органами; содействие разрешению споров между налогоплательщиками и указанными органами; осуществление мониторинга защиты прав налогоплательщиков и их закон-

ных интересов; содействие совершенствованию налогового законодательства [10, ст. 179]. Но он не вправе предпринимать императивные меры в случае выявления нарушения прав налогоплательщиков.

Таким образом, проанализировав существующие модели института уполномоченного по правам человека, мы приходим к выводу о том, что каждая из моделей имеет свои особенности, к которым относятся организационно-правовая форма, порядок формирования, функции, место в системе высших государственных органов. Мы придерживаемся точки зрения, согласно которой в Республике Беларусь более приемлемым является учреждение «независимой» модели уполномоченного по правам человека. Считаем обоснованным то, что в своей деятельности уполномоченный должен действовать независимо от иных государственных органов. Благодаря этому институту конфронтационный тип отношений "государство (государственный аппарат) – гражданин" может быть заменен отношениями взаимодействия и сотрудничества государства и общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. История становления института Уполномоченного по правам человека [Электронный ресурс]: // Архив студенческих работ. – Режим доступа: vuzlit.ru. – Дата доступа: 26.08.18.
2. Особенности института омбудсмена в США [Электронный ресурс] // Научная цифровая библиотека – крупнейшая база авторских публикаций в России со свободным участием. – Режим доступа: portalus.ru. – Дата доступа: 26.08.18.
3. Эмих, В.В. Омбудсмены, содействующие защите прав предпринимателей: мировой опыт и перспективы развития / В.В. Эмих // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2014. – №3(14). – С. 179–181.
4. 40 лет проведору юстиции Португалии [Электронный ресурс] // Электронный проект «Информационный каталог евро». – Режим доступа: euco-coins.info. – Дата доступа: 26.08.18.
5. Кто в Португалии является Уполномоченным по правам человека? [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал газеты «Слово». – Режим доступа: gazeslovo.com. – Дата доступа: 26.08.18
6. Национальный омбудсмен Нидерландов [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал уполномоченного по правам человека Нидерландов. – Режим доступа: www.nationaleombudsman.nl. – Дата доступа: 26.08.18.
7. Парламент высший государственный орган [Электронный ресурс] // Интернет-портал – «Делопроизводство. Правила составления документов». – Режим доступа: bfmac.com. – Дата доступа: 26.08.18.
8. Скандинавский омбудсмен [Электронный ресурс] // «Общая тетрадь» – официальный интернет-портал вестника московской школы гражданского просвещения. – Режим доступа: otetrad.ru. – Дата доступа: 26.08.18.
9. Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный конституционный Закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации Российской Федерации. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru>. – Дата доступа: 26.08.2018.
10. Эмих, В.В. Уполномоченные по защите прав предпринимателей: зарубежный опыт и российская модель / В.В. Эмих // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2014. – №3 (14). – С. 179–181.