

УДК 342.7

Институт парламентского уполномоченного по правам человека: зарубежный и отечественный опыт



Жестовская Ф.А.

Кандидат исторических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Казанского государственного технического университета им.А.Н.Туполева

Тема прав человека и роли института омбудсмена в правовом государстве является очень значительной, а права человека – фактором прогресса. В настоящее время вопросы, касающиеся прав человека, имеют отношение ко всем сферам государственной деятельности. В статье рассматриваются некоторые аспекты становления и функционирования института парламентского уполномоченного по правам человека, освещается зарубежный и отечественный опыт.

Ключевые слова: омбудсмен, право законодательной инициативы, правозащитные механизмы, права человека и гражданина.

Права человека охватывают взаимоотношения отдельных лиц и отношения между отдельными лицами и государством, поэтому защита и поощрение прав человека является задачей, прежде всего, национальной, и ответственность за ее решение должно нести каждое государство. На национальном уровне защита прав может быть наилучшим образом обеспечена при помощи соответствующего законодательства, независимой судебной власти, законодательного оформления и применения индивидуальных гарантий и средств защиты, а также создания демократических институтов. Безусловно, эффективная реализация прав человека требует создания национальных инфраструктур для защиты и поощрения таких прав.

Таким изобретением в большинстве государств стал институт омбудсменов, который трактуется следующим образом: это «служба, предусмотренная конституцией или актом законодательной власти и возглавляемая независимым публичным должностным лицом высокого

ранга, которая ответственна перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению и уполномочена проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады» [1, с. 40].

Основная функция такого института заключается в защите прав отдельных лиц, считающих себя жертвами несправедливых действий со стороны государственной администрации. В соответствии с этим омбудсмен зачастую действует в качестве беспристрастного посредника между пострадавшим лицом и правительством.

Среди механизмов защиты прав и законных интересов граждан от произвола государственных органов управления и от злоупотребления властью со стороны чиновников особое место занимает скандинавский институт омбудсмена.

Созданный впервые в начале XIX столетия в Швеции, институт омбудсмена получил после

Второй мировой войны широкое распространение в европейских странах и других регионах мира. О динамике его развития свидетельствует тот факт, что если в начале 50-х годов институт омбудсмана существовал только в двух государствах – Швеции и Финляндии, в настоящее время он получил распространение более чем в 100 странах, причем в некоторых из них для обозначения учреждений этой категории используются другие названия: «Парламентский комиссар» в Англии, «Народный защитник» в Австрии, «Медиатор» во Франции и т.д.

Омбудсмен (им может быть как отдельное лицо, так и группа лиц), как правило, назначается парламентом (за исключением Франции), действующим на основании своего конституционного полномочия или на основании специального закона. Однако, по мнению М.А. Миронова, такое определение расходится с действительностью, так как в ряде государств омбудсманы назначаются не законодательными, а исполнительными органами власти, главами государств, правительствами и губернаторами отдельных штатов и провинций [2, с. 18]. Так, например, в некоторых странах Африки и Содружества наций назначение омбудсмана является прерогативой главы государства, которому этот институт также может быть подотчетен.

Важной и широко распространенной формой деятельности омбудсмана во многих странах является право законодательной инициативы, которая позволяет ему вносить в парламент или правительство предложения об изменении и совершенствовании законов и принятых на их основе нормативно-правовых актов в области прав и свобод человека. Кроме того, в некоторых странах омбудсмен наделен правом подавать жалобы в Конституционный суд (Испания, Австрия, Португалия и др.).

Как правило, все омбудсманы при выполнении своих обязанностей пользуются одинаковыми процедурами. Омбудсмен принимает от представителей общественности жалобы и расследует их при условии, что они входят в сферу его компетенции.

Основные демократические черты института омбудсмана – независимость, открытость и доступность для граждан способствуют тому, что он обретает прочные позиции в системе

правозащитных механизмов многих стран. Эффективное функционирование этого института в защите граждан от произвола и злоупотреблений со стороны разросшегося повсюду аппарата исполнительной власти обеспечивает авторитет и популярность омбудсмана в обществе.

Учитывая мировой опыт, Конституция РФ 1993 года впервые ввела должность Уполномоченного по правам человека (статья 103, пункт «д») [3]. А 26 февраля 1997 года был принят Федеральный Конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», где статья 1 гласит: «Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее – Уполномоченный) учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами» [4, с. 3].

Уполномоченный призван способствовать:

- 1) восстановлению нарушенных прав;
- 2) совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина, приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;
- 3) развитию международного сотрудничества в области прав человека;
- 4) правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

В соответствии с российским законом на должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином России. Уполномоченный назначается и освобождается от должности Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы при тайном голосовании.

В Законе «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» четко сказано, что Уполномоченный рассматривает жалобы граждан только в случае, если ранее гражданин обжаловал эти решения или действия (бездействия) в судебном или административном порядке, но не согласен с принятым решением [4, с. 3].

Уполномоченный при проведении проверки обладает правами: требовать и получать от государственных органов, общественных

и частных организаций и их органов, органов местного самоуправления, должностных лиц любые сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы; входить в помещения любого органа и проводить проверку их деятельности без предварительного уведомления. При рассмотрении жалобы Уполномоченный обязан предоставить органу или должностному лицу, чьи действия или решения обжалуются, возможность дать объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки, т.е. выслушать обе заинтересованные стороны. С представленными объяснениями может быть ознакомлен гражданин.

Деятельность омбудсмена не всегда ограничивается работой по жалобам. Он может начинать расследование и по своей инициативе. Аналогично комиссии по правам человека расследуют начатые по инициативе омбудсмена проблемы, которые, по мнению омбудсмена, могут вызвать глубокую озабоченность общественности или затрагивать права отдельных социальных групп.

Уполномоченный независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и государственным лицам. Он не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного политического объединения, преследующего политические цели.

Закон предусматривает широкий круг гарантий независимости и обеспечения надлежащего функционирования института Уполномоченного по правам человека и исполнения его решений и рекомендаций. Ст. 33 Закона устанавливает ответственность за вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решение или воспрепятствовать его деятельности в иной форме.

В сферу деятельности Уполномоченного по правам человека РФ не включаются суды, так как считается, что это может ограничить судебскую независимость. Омбудсмен также не может контролировать деятельность органов прокуратуры. В отличие от прокуратуры институт омбудсмена осуществляет контроль и ведет расследование нарушений прав человека с точки зрения не только законности, но и эффективности, целесообразности, добросовестности,

справедливости [5]. Соглашение «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан», подписанное 24 июля 1998 г., предусматривает сотрудничество по основным направлениям правозащитной деятельности, определяет механизм, позволяющий обеим структурам эффективнее бороться с нарушениями прав человека.

3 марта 2000 года был принят Закон Республики Татарстан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан». Главным документом в области защиты прав и свобод человека и гражданина в Республике Татарстан, на котором основывается вышеназванный закон, является Конституция РТ, которая в ст. 3 провозгласила, что отношения гражданина и государства основываются на приоритете прав человека – высшей социальной ценности [6].

В соответствии со статьей 26 Закона «Об уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» Уполномоченным по правам человека в РТ готовится ежегодный доклад по итогам его деятельности [7]. Аналогичный доклад составляется и Уполномоченным по правам человека в РФ на основе мониторинга состояния прав человека в РФ, индивидуальных и коллективных обращений граждан, материалов инспекций мест принудительного содержания, воинских частей, психиатрических больниц и других учреждений. При подготовке докладов используются официальные данные органов государственной власти и управления, статистические данные, аналитические материалы неправительственных правозащитных организаций, сообщения СМИ, а также специальные исследования и материалы научно-практических конференций и семинаров.

Уполномоченному по правам человека в РФ ежегодно поступает в среднем 30 тыс. жалоб, в половине случаев Уполномоченному приходилось выполнять функции юридического консультанта в связи с тем, что не были исчерпаны правовые средства защиты прав и свобод обратившихся. Тематика жалоб поступающих к Уполномоченному по правам РФ, за последние годы оставалась практически неизменной.

До двух третей жалоб приходилось на нарушения прав человека, во-первых, в процессе охраны общественного порядка, предварительного следствия, судопроизводства и исполнения наказаний, а во-вторых – в социально-экономической сфере [8].

Количество обращений к Уполномоченному по правам человека в РТ в 2008 году составило 1004, что на 18,4 % больше, чем в предыдущем году. Остановившись на тематике обращений, можно констатировать, что по сравнению с 2007 годом значительно выросло количество жалоб, касающихся вопросов жилищной сферы (202 против 153 в 2007 году). Далее следуют обращения, связанные с жалобами на незаконные действия или бездействие сотрудников правоохранительных органов 149, в 2007 году – 86. Не менее важные для заявителей темы – это вопросы, связанные с нарушением трудового законодательства, медицинского обслуживания, приема в гражданство и паспортизации. На 23,4 % возросло по сравнению с прошлым годом количество обращений от осужденных и обвиняемых в совершении преступлений [9]. Такое сопоставление можно продолжать, однако, мы видим, что существует огромный пласт работы для всех – и государства, и общества – в сфере создания реальных гарантий для практической реализации прав и свобод человека.

Создание института Уполномоченного по правам человека в нашей стране – насущная потребность, поскольку отставание в гуманитарной сфере тормозит процесс политических и экономических преобразований. Учреждение в России данного института означает признание государством необходимости создания дополнительных механизмов защиты прав человека. Однако, как отметил в своем ежегодном докладе В. Лукин, «Уполномоченный не в состоянии добиться радикального улучшения правозащитной ситуации в России без понимания и поддержки со стороны государства и всего общества, без эффективной системы обратной связи. Ведь институт Уполномоченного – ...это государственный орган, но не орган государственной власти. Иными словами, Уполномоченный не может ничего приказывать органам государственной власти..., может лишь попытаться побудить их к восстановлению нарушенных прав и

свобод человека» [8]. Кроме того, необходимо преодолеть индифферентную реакцию общества на оглашаемые Уполномоченным конкретные факты нарушения прав человека.

Таким образом, только путем реформирования отечественной правовой сферы и повышения уровня правосознания и правовой культуры граждан мы можем приблизиться к международным эталонам по защите прав человека, когда Уполномоченный по правам человека будет действительно независим от властных структур и объем его полномочий будет значительно расширен.

Литература:

1. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. – М., 1996. – С. 40.
2. Миронов М.А. Обращение граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: право и практика. – М: Юридическая литература, 2001. – 392 с.
3. Конституция Российской Федерации. 12.10.1993 г. // Российская газета. – 1993. – № 237.
4. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» от 26.02.1997 г. № 1-ФК. – С. 3.
5. Хаманева Н.Ю. Роль омбудсмана в охране прав граждан в сфере государственного управления // Советское государство и право. – 1990. – № 9. – С. 138-147.
6. Конституция Республики Татарстан.
7. Закон Республики Татарстан от 03.03.2000 г. – № 95. – С. 5.
8. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год // Российская газета. – 2009. – 17 февраля.
9. О соблюдении прав и свобод человека в РТ в 2008 году // Российская газета. – 2009. – 10 июня.

The Institution of Human Rights Parliamentary Commissioner: Foreign and Domestic Experience

F. Zhestovskaya

The Kazan State Technical University named after A.N. Tupolev

The topic of human rights and the role of ombudsman in constitutional state is incredibly essential, and human rights are a factor of progress. Recently the questions connected with human rights refer to all spheres of state activities. The article studies some aspects of forming and functioning of the institution of human rights parliamentary commissioner and foreign and domestic experience.

Key words: ombudsman, right of legislative initiative, advocacy mechanisms, human rights

