

Будзишвили Цира Зурабовна

соискатель

ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

г. Казань, Республика Татарстан

ИНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА КАК ВАЖНЕЙШИЙ КОМПОНЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ МОЛОДЫХ ГРАЖДАН В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Аннотация: в статье анализируется работа омбудсмента в зарубежных странах, так как правозащитный аспект деятельности института омбудсмента основан на защите прав человека в целом и защите основных прав и свобод молодых граждан в частности.

Ключевые слова: общество, государственные органы, омбудсмен, права человека, молодежная политика.

Понятие «омбудсмен» («ombuds» или «ombudsperson») пришло из Скандинавии, в средневековом шведском языке слово «umbud» означало «силу» и «авторитет», и первоначально переводилось в англоязычных странах, например, в Новой Зеландии и Великобритании, как «парламентский комиссионер».

Значительный вклад в науку конституционного права внесли труды следующих российских ученых, посвященные правовой природе института омбудсмента за рубежом и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: А.С. Автономова, В.В. Бойцовой, Р.Г. Вагизова, О.О. Миронова, А.Н. Соколова, А.Ю. Сунгурова, К.Б. Трумпель, Н.Ю. Хаманева.

«Омбудсмен» используется в качестве общего термина для обозначения организационно-правового института, традиционно омбудсмен понимается как служба, предусмотренная конституцией или актом законодательной власти, возглавляемая независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которая ответственна перед законодательной властью, получает жалобы от граждан

на государственные органы, служащих, нанимателей, действует по собственному усмотрению и уполномочена проводить расследования, рекомендовать коррекционные действия, представлять доклады.

Еще в античном мире существовали должностные лица, работа которых напоминала деятельность омбудсмана в части осуществления контроля за деятельностью чиновников. Более двух тысяч лет назад в Китае был создан орган – Контрольный Юань. В Римской империи это были провинциальные прокураторы, цензоры, трибуны; в Османской империи – мухтасибы, которые следили за ценами на хлеб, качеством товаров и весов, безопасностью загрузки судов и даже за соблюдением норм мусульманской этики [1, с. 12].

Впервые институт омбудсмана возник в Швеции в начале XIX века, через сто лет он возник в Финляндии. После Второй мировой войны он стремительно завоевывает популярность в разных странах мира. Сегодня аналогичный институт имеют в своей государственно-правовой системе около ста государств мира. Учитывая правовой статус, компетенцию, основные направления деятельности, условно выделяют три основных модели функционирования института омбудсмана – скандинавскую (классическую), континентально-европейскую и англо-американскую. Институт омбудсмана во многих странах имеет различные названия, так, например, в Великобритании – это парламентский уполномоченный (комиссар); в Италии – гражданский защитник; в Испании, Панаме – народный защитник, в Индии – локайюктами, в Португалии – проведор юстиции, в Сенегале – посредник республики, во Франции – Посредник, в США – Общественный адвокат и помощник граждан, в Польше – Защитник прав граждан. Создан также Европейский омбудсмен как институт европейского права. Несмотря на различные названия должности омбудсмана в разных странах, либо она представляет собой парламентский контроллер за исполнительной властью в странах классической модели, либо это защитник прав граждан в правотворческих странах. Поэтому конституционно-правовой статус омбудсменов неодинаков в различных странах.

Следует отметить, что государственная молодежная политика является значимой составляющей социальной политики любого государства. Т.К. Ростовская и Т.Э. Петрова отмечают, что Государственная молодежная политика и, как ее следствие, права молодежи являются составной частью прав человека [2, с. 20]. В современном мире омбудсмены играют важнейшую роль в деле защиты прав и свобод молодых граждан в зарубежных странах, укрепляя демократические основы общества.

Омбудсмен представляет собой службу, предусмотренную конституцией или актом законодательной власти, возглавляемую независимым публичным должностным лицом высокого ранга, ответственный перед законодательной властью, получающей жалобы от граждан на государственные органы, служащих, нанимателей, действующей по собственному усмотрению и уполномоченной проводить расследования, рекомендовать коррекционные действия, представлять доклады. В организационном плане институт омбудсмента иногда состоит из одного публичного должностного лица высокого ранга и его аппарата, но может включать и нескольких должностных лиц. Помимо омбудсмента общей компетенции, деятельность которых распространяется на все сферы управления, в ряде стран создаются специализированные омбудсмены, в сферу ведения которых входят отдельные отрасли или вопросы управления.

В мировой практике сложились два основных типа омбудсмента: 1) парламентский, действующий в рамках представительной власти как ее самостоятельный институт; 2) исполнительный, выступающий в качестве более или менее независимого органа в рамках исполнительной власти [3, с. 123]. Исходя из объема контрольных полномочий, выделяют три группы омбудсменов: 1) омбудсмены, осуществляющие свои полномочия в отношении государственных органов, относящихся к разным ветвям власти; 2) омбудсмены, полномочия которых распространяются лишь на органы исполнительной власти; 3) омбудсмены, полномочные контролировать не только государственные, но и негосударственные учреждения и организации.

Омбудсмен проводит расследования главным образом на основе жалоб от граждан и поручений парламента либо его комитетов. Однако, как следует из законодательства большинства стран, он может инициировать дела и по собственному усмотрению, исключение составляют Великобритания и Франция. Жалоба может быть подана любым лицом – физическим или юридическим. В Панаме, например, как и в ряде других государств, не являются препятствиями для обращения несовершеннолетие заявителя, отсутствие у него дееспособности, нахождение в местах лишения свободы и психиатрических заведениях. В большинстве стран обращение к омбудсмену возможно лишь после того, как исчерпаны иные средства правовой защиты.

Для проведения расследования и обстоятельного рассмотрения обращения граждан омбудсмен наделен рядом следующих полномочий:

– Он вправе требовать от любого должностного лица и любого гражданина представления всей информации и документов, относящихся к делу. Например, в Великобритании в период сбора доказательств парламентский уполномоченный наделен принудительной властью Верховного суда, при этом ни один министр не может наложить вето на проводимое им разбирательство. В Намибии омбудсмен может вызывать повесткой любое лицо и истребовать любой документ, обвинять лицо в случае неявки по такой повестке или непредоставления документов компетентному суду, допрашивать любое лицо, требовать от любого лица сотрудничества и раскрытия информации, касающейся дела. В Нидерландах омбудсмен может распорядиться об использовании полиции для принудительного привода лиц, не явившихся по повестке.

– В итоге проведенного расследования омбудсмен вправе принимать акты в виде руководящих указаний, замечаний, предложений, рекомендаций, памятных записок. В случае их игнорирования омбудсмен вправе обратиться, например, в Португалии, за поддержкой к парламенту. В Финляндии и Швеции омбудсмен может поддерживать обвинение против должностных лиц в порядке импичмента. Он может сам возбуждать уголовное дело или указывать соответствующим органам на необходимость его возбуждения. Это право распространяется на

все органы управления и всех должностных лиц, за исключением членов Кабинета Министров и Верховного суда, уголовное преследование которых омбудсмен не может начать без согласия парламента.

– После завершения расследования и рассмотрения жалобы омбудсмен составляет отчет, в котором содержатся рекомендации, касающиеся существа дела. Отчет направляется гражданину, обратившемуся с жалобой, а также должностному лицу, действия которого обжалуются, и руководителю его ведомства. Во многих странах закон предусматривает обязанность руководителя ведомства проинформировать омбудсмена о том, какие меры он намерен предпринять для устранения выявленных нарушений.

О результатах своей деятельности и проведенных расследований омбудсмен ежегодно составляет доклады, которые представляются парламенту и во многих странах подлежат обязательному опубликованию. Эти доклады служат основой, исходя из которой, парламент может инициировать имеющие общественный резонанс обсуждения конкретных актов и действий администрации.

При этом, следует отметить, что ни одно решение омбудсмена не обладает обязательной юридической силой, методы деятельности омбудсмена не являются властно-правовыми, их сила в опоре и поддержке парламента, прессы, общественного мнения, институтов гражданского общества, что часто оказывается более эффективным.

В современном мире на встречах и конференциях, посвященных опыту развития института омбудсмена обсуждаются две модели омбудсмена – модель «классического омбудсмена», ведущая свое происхождение от опыта шведского омбудсмена, главная задача которого заключалась в расследовании жалоб жителей на действия администрации и дачи рекомендаций по устранению причин, вызывающих эти жалобы, а также модель Уполномоченного по правам человека, главной целью которого является предотвращение нарушений прав человека и инкорпорация в национальную практику международных норм прав человека [4, с. 28].

Под воздействием глобализации происходит изменение концепции института омбудсмана: из органа контроля за администрацией он превращается в правозащитный институт. Развитие института омбудсмана тесно связано с развитием публичной политики, с распространением стандартов надлежащего качества работы чиновников исполнительной власти разного уровня.

В отличие от классического института омбудсмана, современные омбудсмены являются многофункциональными государственными органами, содействующими реализации общепризнанных принципов и норм по правам человека на внутригосударственном уровне, развитию международного и регионального сотрудничества по правам человека, играют профилактическую роль в предотвращении нарушений конституционных прав. Таковыми, например, являются шведский омбудсмен по вопросам равенства, датский омбудсмен, большинство омбудсменов в странах Латинской Америки, Восточной и Центральной Европы, Верховный комиссар ООН по правам человека, Комиссар Совета Европы по правам человека.

В соответствии с Законом «Об омбудсмене фолькетинга», согласно ратифицированному Данией дополнительному протоколу к Конвенции ООН против пыток и жестокого обращения, датский омбудсмен должен выполнять функцию государственного превентивного механизма.

20 декабря 1993 года Генеральная Ассамблея ООН Резолюцией №48/141 учредила пост Верховного комиссара по поощрению и защите всех прав человека (по-другому он называется Верховным комиссаром ООН по правам человека). При этом следует отметить, что он не рассматривает частные жалобы о нарушении прав и свобод человека в том или ином государстве; Верховный комиссар ООН должен принимать меры в отношении серьезных нарушений прав, предпринимая предупредительные действия. Он призван поощрять эффективное осуществление гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав; представлять рекомендации компетентным органам системы ООН в области прав человека в целях содействия эффективному поощрению и защите всех прав человека; играть активную роль в устранении препятствий реализации

прав, недопущении их нарушений; координировать учебные и пропагандистские программы ООН в сфере прав человека, оказывать консультативную помощь, расширять международное сотрудничество; содействовать реализации договоров о правах человека.

Следует отметить, что 19 декабря 1997 года Бразильской ассоциацией омбудсменов был создан специальный Кодекс этики, согласно которому устанавливаются следующие принципы деятельности омбудсменов, так, например, они обязаны охранять и уважать принципы Всеобщей декларации прав человека, конституции страны и конституций штатов; устанавливать связь с гражданами открытым, честным и объективным образом; осуществлять деятельность прозрачно; действовать в разумные сроки и конкретно; уважать каждого человека, сохраняя свое достоинство; признавать разнообразие мнений, сохраняя право на свободу суждений каждого человека; осуществлять свою деятельность независимо и автономно; принимать жалобу терпеливо, с пониманием и отсутствием предвзятости; содействовать восстановлению нарушенных прав и др.

1 мая 1999 года Комитет министров Совета Европы на 104-ой сессии в Будапеште принял Резолюцию «О Комиссаре Совета Европы по правам человека». Комиссар призван содействовать осуществлению информационно-просветительской деятельности в области прав человека, совершенствованию законодательства, он должен анализировать законодательство и правоприменительную практику государств – членов Совета Европы в данной сфере. Комиссар содействует эффективному соблюдению и реализации прав человека, консультирует и информирует по вопросам защиты прав человека и предотвращения их нарушения, оказывает содействие деятельности национальных омбудсменов. К новому типу омбудсменов относится и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, которому в 2009 году Международный координационный комитет национальных институтов по содействию и защите прав человека ООН присвоил высший аккредитационный статус, означающий полное соответствие Принципам (национальных) специализированных институтов по содействию и защите прав человека.

В соответствии с положениями современной редакции Конституции Швеции признается возможность назначения не одного, а нескольких омбудсменов, в правовой системе Швеции функционирует уполномоченный по вопросам правосудия, уполномоченный по вопросам свободной торговли, военный омбудсмен, уполномоченный по вопросам защиты прав человека в сфере охраны и использования окружающей среды, уполномоченный по вопросам равноправия.

На современном этапе развития института омбудсмента, наряду с классической моделью парламентского уполномоченного по правам человека, создаются специализированные омбудсмены, к которым относятся: финансовые омбудсмены; административные омбудсмены; омбудсмены по правам детей/ребенка (Австрия, Израиль, Испания, Коста-Рика, Польша, Швеция, Финляндия, Россия и др.); военные омбудсмены (Германия, Израиль, Литва, Норвегия, Швеция, Украина); по правам заключенных или исправительных учреждений (штаты США, Канада, Великобритания); по вопросам здравоохранения (Великобритания); по вопросам информации (Германия, Венгрия, Канада) и так далее. Родной специализированных омбудсменов является Швеция, так Омбудсмен по делам военнослужащих успешно функционировал до 1967 года. Назначением института специализированного омбудсмента является защита отдельных групп граждан или контроль за определенными сферами общественной жизни. При этом специализированные омбудсмены могут назначаться парламентами, президентом, органами исполнительной власти или действовать как общественные институты, такие как школьные, университетские или корпоративные омбудсмены. Их деятельность может охватывать всю территорию государства, территорию субъекта федеративного государства, муниципального образования, и предназначена для разрешения разнообразных конфликтов.

Под воздействием глобализации мы видим изменение концепции института омбудсмента из классического омбудсмента по контролю за администрацией он превратился в пост-омбудсмен институт – институт омбудсмента по правам чело-

века. Е. И. Насырова отмечает, что «закономерностью является то, что некоторые институты из числа пост-омбудсменов получает официальный статус (национальных) институтов, специализированных на продвижении и защите прав человека» [5, с. 65]. Такие институты имеют дополнительные каналы взаимодействия с гражданским обществом, например, они создают экспертные советы, общественные приемные, привлекают научных консультантов и др.

Проблемы соблюдения прав человека нередко разделяют государства, становятся объектом острой полемики и политической борьбы между ними. Основной обязанностью омбудсмента является обеспечение баланса интересов в обществе.

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что, в настоящее время, институт омбудсмента является важнейшим компонентом государственной системы правовой защиты молодых граждан в зарубежных странах.

Список литературы

1. Семенова А.Ю. Уполномоченный по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Ю. Семенова. – Тюмень, 2006.
2. Ростовская Т.К. Международный опыт реализации государственной молодежной политики: учебное пособие / Т.К. Ростовская, Т.Э. Петрова. – М.: ИНФРА-М, 2020. – 120 с.
3. Ковалев А.А. Международная защита прав человека: учебное пособие / А.А. Ковалев. – М.: Статут, 2013.
4. Чуксина В.В. Внесудебная защита прав человека: пост-омбудсмен институты / В.В. Чуксина // Конституционное муниципальное право. – 2011. – №6. – С. 28.
5. Носырева Е.И. Возможности трансформации института омбудсмента / Е.И. Носырева // Омбудсмен. – 2013. – №1. – С.65.