

УДК 342.7 (575.2) (04)

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА

М.А. Доспаев – эксперт по обеспечению деятельности
Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики

In this scientific article some questions of making the institute of the right protector are discussed; variety of forms and sphere of its working are analyzed.

Институт омбудсмeна имеет скандинавское происхождение, и сформировался в рамках европейской правовой традиции. Впервые он был создан в Швеции в начале XIX в., когда в Конституции Швеции 1809 г. была введена должность омбудсмeна юстиции. Затем данный институт был создан в Финляндии, Дании, Норвегии, Новой Зеландии, Великобритании и т.д.

Вслед за Европейскими странами институт омбудсмeна появился в Восточной Европе, СНГ и странах Балтии. В Литве он создан в 1992 г., в Грузии и Латвии – в 1996, в Узбекистане, Украине и России – в 1997 г. В разных странах уполномоченный носит разные имена, но, по сути, занимается одним – защитой прав человека от произвола и злоупотребления властью со стороны чиновников¹.

В течение XX в. институт омбудсмeна 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 – уже в 87 странах, а к лету 2004г. – в 122 странах мира)².

¹Башимов М.С. Омбудсмен – друг и защитник // Казахстанская правда. – 2002. – 23 февраля.

²Данные взяты из: Linda C. Reif. Introduction. – In The International Ombudsman Anthology. Selected Writing from the International Ombudsman Institute / Ed. by Linda C. Reif. – The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999. – P. XXII–XXXVIII,

Во многих странах существует уже двух- и трехуровневая система институтов омбудсмeна – национальный, региональный и местный омбудсмeны, которые не связаны между собой иерархическим подчинением.

Создание института специализированных омбудсмeнов в сферах наиболее массового и грубого нарушения прав человека, например, прав детей, военнослужащих, беженцев и вынужденных переселенцев, по контролю за деятельностью правоохранительных органов, учреждений пенитенциарной системы имеет положительный опыт в ряде зарубежных стран.

В рамках Совета Европы все более популярной становится идея о создании института европейского омбудсмeна по правам человека.

В отдельных случаях наименование омбудсмeна получают некоторые административные, и даже общественные должности, которые поднадзорны парламентскому омбудсмену. Например, в Швеции правительство назначает омбудсмeна по конкуренции (должность введена в 1951 г.), омбудсмeна по равным возможностям (должность создана в 1980 г.), омбудсмeна против этнической дискриминации (должность учреждена в 1986 г.) и т.д.

Одной из характеристик института омбудсмeна в развитых странах (Швеция, Финляндия, Норвегия, Дания и т.д.) является подготовка и представление парламенту ежегодного

а также из сайта Международного института омбудсмeнов. – <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi>.

доклада (отчета), а также составление специальных докладов.

В ряде стран мира омбудсмены содействуют развитию системы “открытого правительства”. Такую работу ведут, в частности, омбудсмены Новой Зеландии, Национальный омбудсмен Австралии и большинства австралийских штатов, омбудсмены Ирландии и Великобритании¹.

В различных странах сфера компетенции омбудсмена неодинакова. В некоторых странах надзорные функции омбудсмена распространяются на деятельность судебных органов, администрации тюрем, муниципальных органов, психиатрических больниц, но в ограниченных пределах.

Например, в Великобритании Закон 1967 г. “О Парламентском комиссаре по административным вопросам” наделил его статусом, эквивалентным статусу судьи Высокого суда. В пределах своей компетенции он рассматривает жалобы граждан на любые действия министерств и ведомств, если эти действия не могут быть обжалованы в суде или трибунале.

В США решения омбудсмена штата не могут рассматриваться судом, т.е. его иммунитет равен иммунитету судьи. В Финляндии надзор омбудсмена распространяется и на министров правительства. Омбудсмен может возбудить уголовное дело в суде против любого министра правительства. Омбудсмен Дании может возбуждать уголовное преследование в отношении должностных лиц, исключая министров (практически не применяется).

Во многих странах сфера деятельности омбудсмена распространяется и на местную администрацию. Так, с 1974 г. в Великобритании действует местный уполномоченный по делам администрации, во Франции в начале 1979 г. в каждой префектуре был введен в должность представитель медиатора².

В большинстве Европейских стран в рамках классической модели омбудсмена отсутст-

вуют формы взаимодействия омбудсменов с институтами прокуратуры (по причине отсутствия последних).

Судебная власть находится вне компетенции омбудсменов. Однако Швеция и Финляндия, являющиеся яркими представителями данной модели, своим опытом доказывают положительные аспекты парламентского контроля за судебной властью, который и сегодня осуществляют в этих странах омбудсмены.

Омбудсмены некоторых стран обладают правом от имени заявителя обратиться в прокуратуру или в суд, участвовать в процессе. Например, в Польше уполномоченный по правам человека, как и прокурор, имеет право вносить протесты, но только в том случае, если жалоба подавалась на имя Генерального прокурора и осталась без внимания³.

Наряду с различным уровнем сфер компетенции омбудсменов, их полномочия также имеют значительные отличия. Омбудсмены многих стран наделены правом действовать по собственной инициативе, без заявления о нарушении. Шведский омбудсмен в некоторых случаях прибегает к подобным инспекциям. Омбудсмены Дании, Норвегии, Новой Зеландии, Канады, Австралии, США такую практику используют реже.

В обязанности омбудсмена входят также периодические инспекции деятельности государственных органов, принадлежащих к сфере их надзора. В Швеции в процессе проведения таких инспекций омбудсмены изучают уголовные и гражданские дела, проверяют соблюдение сроков их прохождения, правильность вынесения по ним решений⁴.

Возможность проведения независимого расследования конкретных случаев ненадлежащего администрирования является одной из главных характеристик института омбудсмена, отличающего его от обычного бюро жалоб.

Омбудсмен в процессе расследования обладает широкими полномочиями, включающими право потребовать любой документ, который он сочтет необходимым для проведения расследования. Это относится и к праву вызова для дачи показаний любого чиновника.

¹Roy Gregory and Philip Giddings. The Ombudsman Institution: Grows and Development. – In: Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents. Edited by Roy Gregory and Philip Giddings. – Amsterdam e.a.: IOS Press, 2000. – P. 13.

²Хаманева Н.Ю. Место и роль института омбудсмена в системе правового контроля // Правоведение. – 1992. – №2.

³Пряников В. Политика реальных дел // Казахстанская правда, 2003. – 5 апреля.

⁴Хаманева Н.Ю. Указ. соч.

В классической модели омбудсменов пре-валирует шведская традиция, в соответствии с которой результаты расследования, включая и имена нерадивых чиновников, могут быть преданы общественному мнению.

По результатам исследований омбудсмены различных стран мира имеют право направлять рекомендации в административный орган (Швеция, Финляндия, Норвегия и т.д.), в парламент (Швеция, Финляндия, отдельные штаты США и т.д.), обращения в администрацию или органы правосудия с ходатайством о принятии санкций.

Важной и широко распространенной формой деятельности омбудсмeна во многих странах является право законодательной инициативы. Во Франции медиатор имеет право предлагать внесение поправок к текстам действующих законодательных и административных актов, а в штате Гавайи (США) “рекомендации” омбудсмeна имеют чрезвычайное значение, с их помощью он может предлагать не только исправление конкретного решения, но и изменение нормы, лежащей в основе неправомерных действий.

Кроме того, в некоторых странах омбудсмен наделен правом подавать жалобы в Конституционный суд и тем самым содействовать обеспечению конституционной законности в сфере прав человека (Испания, Австрия, Португалия и т.д.).

Омбудсмены в различных странах наделены многими гарантиями выполнения своих рекомендаций. Омбудсмен юстиции Швеции, французский медиатор вправе наложить штраф на государственных служащих, отказывающихся предоставить информацию, возбудить дисциплинарное производство. Медиатор во Франции вправе предписать конкретному органу или должностному лицу выполнить судебное решение в установленный им срок. В США омбудсмен штата наказывает штрафом в 1000 долларов тех, кто отказывается в содействии.

Кроме того, в Швеции, во Франции, в Испании, Великобритании, Австралии предусмотрена уголовная ответственность за игнорирование, обструкцию деятельности омбудсмeна¹.

¹ *Хаманева Н.Ю.* Специфика правового статуса уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательно-

Публичность ежегодных и специальных докладов также является важным “рычагом влияния” омбудсменов (Швеция, Финляндия, Норвегия, Дания, Франция, Израиль, Португалия, Испания и т.д.).

Международная практика показывает, что институт омбудсмeна не подменяет деятельность уже укоренившихся институтов (суд, прокуратура, юстиция и т.д.). Сферы деятельности этих организаций не пересекаются, а лишь гармонично дополняют друг друга².

В странах СНГ национальные особенности, оригинальные правовые и административные системы, естественно, определили в 90-е годы XX века многообразие форм становления института омбудсмeна в данных государствах.

Процессы либерализации и демократизации всех сфер общественной жизни, реформирования законодательной ветви власти стран Содружества вызвали необходимость определения механизмов реализации и расширения полномочий омбудсменов, осуществляющих контроль за соблюдением прав и свобод человека.

В Конституции Кыргызской Республики институт Омбудсмeна входит в состав центральных органов государственной власти Кыргызской Республики (гл. 6)³. “Контроль за соблюдением свобод и прав человека и гражданина в Кыргызской Республике осуществляется Омбудсменом (Акыйкатчы). Организация и деятельность Омбудсмeна (Акыйкатчы) определяется законом” (ст. 81).

В Кыргызстане обсуждают идею введения института военного омбудсмeна, который должен заниматься вопросами защиты прав военнослужащих вооруженных сил и правоохранительных органов.

Официальное придание функций и полномочий военного омбудсмeна институту Омбудсмeна в Кыргызской Республике сыграло бы положительную роль в контроле за соблюдением прав военнослужащих.

го регулирования его деятельности // Государство и право. – 1997. – №9.

² *Пряников В.* Указ. соч.

³ Закон Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики” // Эркинтоо. – 2007. – 16 января.