

1. "Alliance for Wireless Power (A4WP) Announces the Expansion of the Rezence™ Standard to 50 Watts to Include Tablets, PCs and Peripherals". MarketWatch. PR Newswire.
2. "Qi Group Announces Wireless Power Prototypes". eWeek Europe. Retrieved 12 December 2011.
3. "Wireless Power Consortium". Retrieved November 22, 2015.

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ОМБУДСМАНА ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ЕГО СУЩНОСТНЫХ ХАРАКТЕРИСТИК

Брилёва Вероника Александровна

кандидат юридических наук, доцент

Гомельский государственный университет имени Франциска Скорины
доцент кафедры теории и истории государства и права

Ключевые слова: Омбудсман; уполномоченный по правам человека; механизмы защиты прав человека; полномочия; формы реагирования на нарушения; права человека; существенные характеристики

Keywords: Ombudsman; Human Rights Commissioner; mechanisms for the protection of human rights; powers; forms of response to violations; human rights; essential characteristics

Аннотация: В статье исследуются существенные характеристики института омбудсмана, отражающие его роль в качестве посредника между государством, высшей ценностью которого являются права человека, и гражданским обществом. Автор анализирует ряд определений института омбудсмана и формулирует собственную дефиницию, опирающуюся на существенные характеристики данного внутригосударственного механизма защиты прав личности.

Abstract: The article examines the essential characteristics of the Ombudsman Institute, which reflect its role as an intermediary between the state, the highest value of which is human rights and civil society. The author analyzes a number of definitions of the Ombudsman Institute and formulates its own definition, which is based on the essential characteristics of this domestic mechanism for the protection of the rights of the individual.

УДК 341.462.1

Введение

Актуальность. Конституционный принцип взаимной правовой ответственности государства и гражданина работает в Республике Беларусь еще не в полной мере. Опыт функционирования института омбудсмана в зарубежных странах доказал эффективность в защите прав, не получивших юридическое текстуальное закрепление, например, права на «хорошее управление», права на справедливое, беспристрастное, вежливое отношение со стороны государственных органов и их

должностных лиц. Возникает необходимость в дополнении системы юридических средств защиты прав и свобод человека и гражданина институтом омбудсмана, осуществляющим контроль над деятельностью органов государственного управления с целью защиты прав личности от незаконных действий государственных органов, должностных лиц. Дополнение внутригосударственного механизма защиты прав человека новым институтом, требует конкретизации понятия «омбудсман» и осмысления его сущностных черт.

Цель исследования заключается в выявлении сущностных черт института омбудсмана и формулировке авторской дефиниции института, отражающей роль последнего в качестве посредника между государством и гражданским обществом.

Задачи исследования:

1. Анализ и систематизация сущностных характеристик института омбудсмана;
2. Формулирование авторской дефиниции института омбудсмана;
3. Раскрытие роли омбудсмана в системе взаимодействия государства и гражданского общества.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные (анализ, синтез, аналогия, индукция и дедукция) и частнонаучные (сравнительно-правовой, исторический, логико-юридический, структурно-функциональный) методы научного познания. Общей методологической основой исследования стал диалектико-материалистический метод как всеобщий метод познания.

Научная новизна: в статье автором уточнено определение института омбудсмана, осуществлен анализ его сущностных характеристик и дана их систематизация, раскрыта роль омбудсмана в системе взаимодействия государства и гражданского общества.

Основная часть

Существует множество национальных моделей института омбудсмана, причем в пределах одного государства иногда сосуществует несколько моделей данного института. Это объясняется историческими, культурными и политико-правовыми особенностями этих государств. За многолетнюю практику функционирования института омбудсмана исследователями не раз предпринимались попытки дать определение данному институту. Так, по мнению Д. Роузта омбудсман – это независимый и беспристрастный функционер законодательного органа, чье существование обычно предусматривается Конституцией. Он осуществляет надзор за деятельностью государственных органов, рассматривает жалобы граждан в связи с административным произволом и неудовлетворительным руководством, уполномочен исследовать, критиковать и объявлять, но и не отменять акты указанных органов [1, с.46]. Омбудсман – это служащий, который избран законодательным органом с целью рассмотрения жалоб граждан на работу администрации и суда и который ведет себя как контролер их деятельности [2, с.15].

Согласно определению Международной ассоциации юристов народный защитник – «омбудсман» – это «служба, предусмотренная Конституцией или актом законодательной власти, 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, представлять доклады» [3, с.21].

И. Скала рассматривает омбудсмана в государственно-правовом смысле как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями и представителями, но без права изменения принятых ими решений [4, с.164].

С точки зрения гражданина – по определению Н.Ю. Хаманевой – «омбудсмен представляет собой прежде всего должностное лицо, к которому можно обратиться в случае неудовлетворения административным решением, процессом его принятия, а также действиями работников государственного аппарата» [5, с.5].

На наш взгляд, при определении института омбудсмана зачастую игнорируется его роль в качестве представителя парламента, осуществляющего контроль над органами государственной власти. Скажем, в Британской энциклопедии за 1972 год предлагается дефиниция, согласно которой «омбудсмен – это уполномоченный законодательного органа, призванный разбирать жалобы граждан на злоупотребления бюрократического аппарата» [6, с.96]. Всемирная энциклопедия 1972 года содержит следующее определение: «Омбудсмен – это независимое публичное должностное лицо, которое расследует жалобы граждан на должностных лиц правительственных органов» [7, с.574].

Потребность в правовом институте омбудсмана возникает прежде всего тогда, когда существующие институты не удовлетворяют решению всех контрольных задач в отношении государственного управления и возникает необходимость дополнительной защиты прав граждан от нарушений в результате действий, бездействий государственных органов, должностных лиц в современном гражданском обществе.

Анализ ряда определений института омбудсмана, позволяет констатировать отсутствие дефиниции данного внутригосударственного механизма защиты прав личности, основанной на его сущностных характеристиках. Определение института омбудсмана должно вытекать из анализа его сущностных характеристик и содержать в себе основные свойства данного института. С этой целью, а также для уяснения социально-правовой природы института омбудсмана, роли в механизме взаимодействия государства и гражданского общества, следует определить и систематизировать его сущностные черты. В юридической литературе, посвященной институту омбудсмана, нет единого мнения по данному вопросу.

Несмотря на существование многочисленных вариаций омбудсмановских служб в современном мире, обусловленных историческими, культурными, политико-правовыми особенностями государств, земель, штатов, институт омбудсмана обладает некоторыми общими, выражающими его сущность характеристиками, которые заключаются в следующем:

1. Деятельность омбудсмана направлена на осуществление двух основных функций:

- а) контроль за органами государственного управления - омбудсман выступает как контролирующий орган, уполномоченный на то парламентом;
- б) защита нарушенных прав и интересов граждан в результате действий или бездействия различных государственных органов или их должностных лиц.

Отличительной чертой контроля, осуществляемого омбудсманом, является то, что он контролирует деятельность, над которой ни один другой орган в государстве не может осуществлять контроль. Так, зачастую в работе органов государственного управления совершаются ошибки, которые нельзя признать незаконными в буквальном смысле этого слова, но они могут нарушать права и свободы человека и одновременно подрывать доверие граждан к органам государственной власти и управления. Например, речь идет о таких **действиях** должностных лиц, как проявление бюрократизма, формализма, волюнтаризма при вынесении решений, дача должностными лицами рекомендаций, которые ввели гражданина в заблуждение относительно прав и причинил тем самым ущерб, самоуправство, превышение служебных полномочий, злоупотребление властью, или **бездействию** в виде волокиты, произвола, упущения, невнимательного отношения должностного лица к проблемам, возникшим у гражданина, непроведения необходимых консультаций, просрочки или отказа дать ответ гражданину, несвоевременного информирования граждан об их правах и свободах. Все перечисленное можно назвать одним словом «maladministration», что дословно переводится с английского языка как «плохое управление». Скажем, Закон Испании о народном защитнике 1981 г. вверяет омбудсману контролируемую власть в таких случаях «плохого управления», как промедление, бездействие, игнорирование, отказ исполнить законные полномочия, пренебрежение, злоупотребление властью и произвол со стороны администрации. Следует отметить, что во многих странах мира правовой институт омбудсмана имеет свои названия, так, в Великобритании – парламентский уполномоченный (комиссар) по делам администрации; в Италии – гражданский защитник; в Испании, Панаме – народный защитник; в Индии – локайюк-тами; в Португалии – проведор юстиции; в США - общественный адвокат, или помощник граждан; во Франции – медиатор (посредник); в Австрии – федеральная коллегия народной правозащиты; в Венгрии – уполномоченный Государственного собрания по правам граждан; в Хорватии – народный правозащитник; в Литве – парламентский омбудсман; в Румынии – адвокат народа; в Российской Федерации – уполномоченный по правам человека; на Украине – уполномоченный Верховной Рады по правам человека и т.д.

Во многих странах кроме критерия «плохое управление» при оценке решений, действий или бездействий должностных лиц, омбудсмены руководствуются различными интерпретациями понятий справедливость, нравственность, гуманизм управленческой деятельности. Поэтому его полномочия при рассмотрении административных споров можно обозначить термином «юрисдикция справедливости». Так, омбудсман Нидерланд при оценке правильности поведения должностных лиц исходит не только из формально-юридических требований, но и из таких критериев, как беспристрастность, уважение человеческого достоинства, справедливое обращение с людьми и т.д. В Дании омбудсман принимает к рассмотрению жалобы на деятельность должностных лиц, проявивших предубежденность, грубое или неуместное поведение, сознательную небрежность, предоставивших некорректные или неполные данные, в результате использования которых заявителю причинен ущерб, отказавшихся аргументировать свое решение

или использовавших произвольную, неразумную процедуру. В качестве критерия оценки административного поведения омбудсманом Канады используется понятие административная вежливость; общественным адвокатом или помощником граждан США – уместность, ясность административных актов; французским медиатором (посредником) – соответствие административной деятельности задачам государственной службы.

2. Институт омбудсмана является субсидиарным (дополнительным) организационно-правовым средством защиты прав граждан по отношению к существующим правозащитным механизмам и не влияет на компетенцию других органов. Он восполняет пробелы и компенсирует недостатки судебных средств правовой защиты, прокурорского надзора, парламентского контроля и внутреннего контроля за администрацией.

Уполномоченный по правам человека не является ни органом власти или государственного управления, ни судебным органом, а представляет собой, согласно компетентного мнения Бойцовой В.В., скорее «яркий пример модификации принципа разделения властей» [8, с.100], «соединяет в себе силу законодательной, энергичность исполнительной и мудрость судебной власти» [8, с.65].

От традиционных средств защиты прав человека институт омбудсмана отличается компетенцией, методами деятельности, формами реагирования на нарушения прав человека, критериями оценки неправомерных действий, процедурой обращения за помощью, можно сказать, что омбудсман занимается именно правами граждан, а не делами. В качестве довода, подтверждающего отличие института от классических правовых средств защиты прав человека, можно привести следующий.

По мнению Т. Флейнера-Джейстера институт омбудсмана может быть отнесен к «специальным институтам публично-правового надзора, поскольку он вправе возбуждать по должности судебную или административную процедуру контроля» [9, с.83]. Доклады омбудсмана могут быть оценены как «публичные жалобы» или «жалобы от имени народа» [9, с.340]. Осуществляя защиту прав человека, омбудсман не теряет своих качеств публично-правового института. Так, являясь публично-правовым институтом, омбудсман служит общественным интересам, он не действует как защитник своего «клиента» - лица, обратившегося к нему с жалобой на административные органы или должностных лиц. В тоже время омбудсман выполняет функцию защиты прав человека. Он должен найти баланс частных и публичных интересов.

Возникает вопрос: что первостепенно - обеспечение объективного или субъективного права? На наш взгляд, приоритетной целью омбудсмана является гарантирование защиты индивидуальной правовой сферы, так как защита субъективного права включает в себя момент обеспечения объективного права. Особенно важным является гарантирование защиты прав, которые не получили нормативного закрепления: права на «хорошее управление», беспристрастное, вежливое отношение со стороны государственных органов и их должностных лиц.

Таким образом, институт омбудсмана коренным образом отличается от классических правовых способов обеспечения законности и защиты от ущемления чиновниками прав граждан. Можно сказать, что исследуемый институт восполняет существующие механизмы защиты прав человека, устраняя дефекты в сфере управления.

3. Омбудсман не наделен административной властью. Он не обладает полномочиями принимать императивные решения, обладающие силой юрисдикционного акта. Как правило, омбудсман выносит такие решения, как представления, уведомления, предложения, рекомендации. Поэтому вероятность возникновения антагонизма между ним и администрацией сводится к минимуму. Таким образом, деятельность омбудсмана носит диспозитивный характер. Американский юрист К. Рейд писал в 1988 году: «Эффективность Уполномоченного будет зависеть в значительной мере от того, в какой степени органы, подчиненные его юрисдикции, будут реагировать на этот новый элемент в управлении государством. Уполномоченный не имеет права заставить орган произвести улучшение или исправить свою вину... Но он опирается в значительной степени на желание сотрудничества, поддерживаемое существующим механизмом поиска мер в конкретных случаях» [10, с.256].

4. Ряд ученых, занимающихся исследованием правового института омбудсмана, отмечают его независимость от любой власти. Скажем, профессор Стэнфордского университета Л. Фридман пишет: «Омбудсмен – это чиновник, являющийся независимым и /как обычно надеются/ непредвзятым, он выслушивает жалобы от служащих и прочих и пытается в них разобраться. Поскольку в своей деятельности он не преследует личных целей, его рекомендации действительно справедливы и беспристрастны. То, какой властью он обладает, зависит от конкретного учреждения» [11, с.101]. Испанские исследователи Х. де Эстебан и Л.Л. Герра отмечают, что, «хотя узаконивание его деятельности исходит от парламента, выполняемые им функции требуют значительной независимости, в том числе и по отношению к тому, кто его назначает» [12, с.218].

Гарантией независимости института омбудсмана представляется закрепление за ним статуса агента законодательной власти, предоставление иммунитета от уголовного и судебного преследования в связи с выполнением должностных обязанностей, высокий правовой и социальный статус, материальная обеспеченность. Также эффективное выполнение обязанностей, налагаемых занимаемой должностью, должно обеспечиваться иммунитетом к давлению со стороны каких бы то ни было политических течений в обществе. Например, в Швеции только Конституционный Комитет Рикстага вправе принимать решения об уголовном преследовании омбудсмана, но эта норма никогда не применялась там. Жалование омбудсманов устанавливается Рикстагом на уровне оплаты труда высших должностных лиц. Смещение с должности Национального омбудсмана Нидерландов возможно только нижней палатой парламента в исключительных случаях, строго оговоренных в законе. Пенсионное обеспечение Национального омбудсмана аналогично пенсионному обеспечению членов парламента Нидерландов [13, с.16].

5. Институт омбудсмана в любом государстве обладает общим качеством деполитизированности, которое отличает его от всех правительственных структур, являющихся непременно политически ангажированными. Однако это не исключает попыток вовлечь омбудсмана в политические споры. Слишком часто жалоба проливает свет на дефекты в управлении, незаконность и правонарушения должностных лиц. На Третьей Международной конференции омбудсманов, проведенной в Стокгольме в 1984 году, омбудсман Южной Австралии Бэйквел представил обзор ряда дел, в которых его служба оказалась вовлеченной в политику. Он привел достаточно сильные аргументы против «увековечивания административно-политической дихотомии в административной практике и

омбудсменовской деятельности» [14, с.59]. По его мнению, «в современном государстве вряд ли возможно проведение различий между администрированием и политикой, между политикой, осуществляемой на политическом и бюрократическом уровнях, между «базовой» и «процедурной» политикой» [14, с.60].

Омбудсмановские службы ряда стран иногда становятся субъектами политических конфликтов, объясняя это природой жалобы. В результате омбудсман автоматически теряет любые притязания на объективность, независимость, беспристрастность, нейтральность.

Однако нельзя не признать, что влияние политики на все сферы жизни общества, принятие омбудсманами ряда дополнительных ролей и функций (например, защита свободы информации, прав человека, тайны частной жизни) обусловили продвижение омбудсмановских служб ряда стран ближе к центру политики и политическим дебатам. В некоторых государствах к процессу отбора и назначения омбудсманов привлекаются политические партии, осуществляющие консенсуальный выбор неординарной личности. Законодательная власть в этом случае устанавливает фиксированный бюджет службы, а всепартийно избранный комитет осуществляет надзор за соответствием деятельности омбудсмана закону. Однако такая практика может привести к перемещению института омбудсмана в центр политики. Выходом из сложившейся ситуации является закрепление гарантий деполитизации института омбудсмана при разрешении конкретных дел. Статус омбудсмана исключает использование методов политической борьбы, поддержки политических партий при решении возникающих вопросов.

Практика деятельности института омбудсмана, тем не менее, не свидетельствует об оказании жесткого партийно-политического давления на омбудсманов. Институт успешно функционирует в условиях как двухпартийной, так и многопартийной системы. Омбудсмены почти на уровне инстинктов сторонятся политики, опасаясь нанести ущерб авторитету, подорвать доверие граждан.

Разумеется, деполитизация статуса омбудсмана является проблематичной. Омбудсмены неизбежно будут затрагивать политические вопросы, разрешая на практике конкретные дела, но они должны быть, так же как Конституционные суды, более отстраненными, менее задействованными в общественных вопросах, чем иные власти.

6. Деятельность института омбудсмана широко открыта общественности, является прозрачной. Лишь в отдельных странах закон требует, чтобы поддерживалась конфиденциальность расследования, то есть не допускается открывать административные документы общественности и прессе. Например, в Дании, Норвегии, Новой Зеландии.

Для реализации своей основной функции – защита прав человека, установление справедливости и законности в государстве омбудсман использует так называемый просветительский метод. Он занимается распространением информации об исполнении законов, популяризацией правовой культуры, прав человека и представлений об общественных ценностях, то есть выполняет информационно-воспитательную функцию. В ряде стран действуют специальные структурные подразделения омбудсмановских служб, издается специализированная литература, посвященная вопросам прав человека и их защиты.

Сформулированные сущностные характеристики правового института омбудсмана наилучшим образом демонстрируют его роль в качестве посредника между государством, высшей ценностью которого являются права человека, и гражданским обществом.

Заключение

С одной стороны, омбудсман – это институт гражданского общества, который защищает индивидуальные интересы. Осуществляя цель своей деятельности, омбудсман непосредственно тесно контактирует с гражданами в процессе рассмотрения их заявлений и жалоб. С другой стороны, омбудсман обладает некоторыми государственными атрибутами: нормативно-правовое закрепление статуса, подотчетность законодательным органам государственной власти, требования и рекомендации омбудсманов носят обязательный характер для административных органов и их должностных лиц.

На основании изложенного можно констатировать, что необходимой предпосылкой развития государства и гражданского общества в настоящее время является установление диалоговых отношений между ними, которые предполагают равный юридический и социальный статус субъектов государства и субъектов гражданского общества. Конкретным действенным механизмом взаимодействия государства и гражданского общества выступает правовой институт омбудсмана.

Выводы

На основе анализа сущностных характеристик института омбудсмана, можно следующим образом сформулировать определение данного института: ***омбудсман – это независимое публичное должностное лицо, которое является субсидиарным деполитизированным организационно-правовым средством защиты прав человека, не обладающее правом принимать императивные решения, имеющие силу юрисдикционного акта, уполномоченное осуществлять контроль над органами государственной власти и разрешать жалобы от пострадавших лиц на государственные органы и их должностных лиц.***

Представляется, что предложенное уточненное определение омбудсмана правильно отражает его сущностные характеристики и двойную роль: с одной стороны, защиту прав человека от незаконных и безнравственных действий государственных органов и должностных лиц, с другой – контроль над деятельностью публичной власти с целью её улучшения.

Литература:

1. Rowat, D.C. Ombudsman, Citizens Defender. Preface to Second Edition / D.C. Rowat. – L., 1968. – 255 p.
2. Rowat, D.C. The Ombudsman in Sweden. The Ombudsman Plan: Essays on the worldwide Spread of an Idea 2 / D.C. Rowat. - L., 1973. – 125 p.
3. Комарова, В.В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации / В.В. Комарова // Государство и право. - 1999. - № 9. - С. 21-31.
4. Skala, I. Postaveni a kompetenceombudsmana v ustavne - politickemsystemukapitalistickychstatu / I. Skala // Pravník. - Pr., 1989. - № 9/10. - S. 783.
5. Хаманева, Н.Ю. Охрана прав граждан в зарубежных странах: институт

- омбудсмена: (сравнительный аспект). Специализированная информация по общеакадемической программе: «Человек, наука, общество: комплексные исследования»: научно-аналитический обзор / Н.Ю. Хаманева; АН СССР, Ин-т науч. информ. по обществ. наукам. - М., 1991. – 54 с.
6. Мелик-Дадаева, И.А. Институт омбудсмена /история, основные функции и особенности деятельности/ в скандинавских странах / И.А. Мелик-Дадаева // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью / Научная информация о состоянии преступности и борьбе с ней в капиталистических странах. - М., 1986. - № 94. - С. 96-104.
7. Holbert, N. Corrol Field Enterpis as Educational Corporation / N. Holbert // The World Book Encyclopedia. - N.Y., 1972. - V. 14. - P. 890.
8. Бойцова, В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт / В.В. Бойцова. - М.: БЕК, 1996. – 408 с.
9. Fleiner-Cerster The AllgemeineStaatslehre und Verfassungslehre. Wien. - N.Y., 1980. – 420 p.
10. Reid, C.T. The Polish Ombudsman / C.T. Reid // Review of Socialist Law. - 1988. - P. 255-257.
11. Фридмэн, Л. Введение в американское право / Л. Фридмэн. – М., 1993. – 190 с.
12. Esteban, J. de El regimen constitucionalespanol, V. 1. / J. de Esteban, L.L. Guerra. – Barcelona, 1980. – 280 p.
13. The National Ombudsman of the Netherlands. A brief introduction. - 1993. - October. – 32 p.
14. Бойцова, В.В. Народный правозащитник: статус и функционирование: опыт сравнит. изуч. (с автор. коммент.) / В.В. Бойцова. - Тверь: Твер. гос. ун-т, 1994. – Ч. 1. – 121 с.