

УДК 342.7

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ФОРМЫ И ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Трифонов С. Г.

Крымский филиал Российского государственного университета правосудия

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования различных форм деятельности уполномоченного по правам человека. Проанализирован зарубежный опыт нормативного регулирования правового статуса уполномоченного по правам человека. Охарактеризованы правовые и неправовые формы его деятельности. Последовательно охарактеризованы принципы, на которых строится деятельность уполномоченного по правам человека. Автором рассмотрены различные принципы деятельности уполномоченного по правам человека в различных странах, сделана попытка классификации данных принципов.

Автор приходит к выводу, что указанные в статье принципы деятельности уполномоченного по правам человека не исчерпывают всей системы принципов. Для большинства коллегиальных омбудсменских служб характерным является принцип коллегиальности обсуждения и принятия решений по делу, в некоторых странах законодательное закрепление получил принцип этического поведения омбудсмана. В статье описаны только наиболее важные принципы работы уполномоченного по правам человека, которые выражают сущность этого правозащитного института, подчеркивают его особую природу и роль в обеспечении прав человека.

Ключевые слова: уполномоченный по правам человека, омбудсман, правозащитная деятельность, принципы организации, формы деятельности.

Правовое регулирование статуса омбудсмана отражает целевое назначение этого института и направлено на надлежащее осуществление им правозащитной и контрольно-надзорной деятельности, определение сферы его компетенции, обеспечения надлежащих механизмов реализации им своих полномочий и т. др. Таким образом, статус омбудсмана выступает инструментом, который систематизирует нормы о нем как об участнике общественных и правовых отношений и приводит их в устойчивое правовое состояние и представляет собой конструкцию, сочетающую нормативные характеристики, теоретические представления и реальную практику реализации правовых предписаний.

Гарантии деятельности омбудсмана, его права, обязанности и общая правоспособность составляют основу его конституционно-правового статуса, а другие элементы выступают дополнительными элементами статуса этого контрольно-надзорного, правозащитного института, поскольку они производные от основных. В частности, к дополнительным элементам относятся формы деятельности омбудсмана, которые выступают внешней стороной реализации его прав и обязанностей. Необходимо отметить, что в юридической литературе проблема форм деятельности органов публичной власти является одной из наиболее дискуссионных и существуют различные точки зрения относительно их понимания и классификации.

Наиболее обоснованной и конструктивной является позиция тех ученых, которые рассматривают формы деятельности публичных органов власти в качестве особого структурного элемента правового статуса этих органов и понимают под ними внешнюю сторону функционирования органов публичной власти, то есть совокупность однородных действий, которые осуществляются в определенных рамках, определенных законодательством. Они же в зависимости от характера порождаемых последствий различают правовые и неправовые формы деятельности органов публичной власти.

Формы деятельности омбудсмана представляют собой основные однородные, самостоятельные действия, которые осуществляются им в предусмотренных законодательством правовых и неправовых рамках и направлены на реализацию его прав и обязанностей.

Правовые формы деятельности омбудсмана урегулированные нормами права и связанные с осуществлением им в четко определенном законом порядке юридически значимых действий, которые влекут за собой определенные юридические последствия. Они классифицируются на контрольно-надзорную и правоприменительную, а в некоторых странах также косвенно на учредительную, правотворческую и интерпретационную.

Контрольно-надзорная деятельность заключается в осуществлении омбудсманом контроля и надзора за органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, независимо от форм собственности, объединениями граждан, их должностными и служебными лицами с точки зрения соблюдения ими прав и свобод человека.

Правоприменительная форма представляет собой деятельность, посредством которой омбудсман, исходя из действующего законодательства, решает вопрос о последствиях споров в сфере прав человека и принимает соответствующие решения.

Учредительная форма деятельности омбудсмана является опосредованной, поскольку омбудсмены некоторых государств не непосредственно принимают участие в структурных преобразованиях механизма государственной власти, его реформировании, а опосредованно, путем инициирования этого вопроса перед соответствующими органами.

Аналогично происходит реализация правотворческой деятельности омбудсмана, когда они наделены или правом законодательной инициативы (что имеет место в незначительном количестве стран), или же инициируют принятие правовых актов, их изменении или отмене перед соответствующими полномочными учреждениями.

Что касается интерпретационной формы деятельности омбудсмана, то она заключается в неофициальном толковании права, уяснении и разъяснении им содержания и целей норм действующего законодательства.

Неправовая форма деятельности омбудсмана, в отличие от правовой, не требует полного и строгого юридического оформления и поэтому она не предусматривает юридических последствий. Основной неправовой формой деятельности омбудсмана является организационная. Действия, которые составляют ее содержание, обеспечивают реализацию прав и обязанностей омбудсмана за помощью конкретных организационных форм, не обязательно закрепленных в законе. Благодаря данной форме деятельности решаются вопросы правильной организации работы самого омбудсмана и его службы, обеспечения выполнения его решений, слаженности ра-

боты структурных подразделений аппарата омбудсмана, определение функциональных обязанностей сотрудников службы, проведение совещаний омбудсмана, прием населения, проведение выездных заседаний омбудсмана в определенные регионы страны с целью изучения состояния соблюдения прав человека на местах. Каждая такая действие не связана с совершением юридически значимых действий, однако она вносит свою долю в конечный результат правозащитной и контрольно-надзорной деятельности омбудсмана. С организационной тесно связана материально-техническая деятельность омбудсмана, которая охватывает объем его финансовой, хозяйственной и бюджетной работы, а также работы с разнообразными запросами, подготовкой проектов решений, информации, справок, ежегодных и специальных докладов, ведение делопроизводства и т.д.

С формами деятельности омбудсмана тесно связаны принципы его деятельности, которые также выступают второстепенными элементами его конституционно-правового статуса. Следует отметить, что на законодательном уровне основные принципы деятельности омбудсмана получили непосредственное закрепление в многих государствах (Узбекистан, ФРГ, Хорватия, Македония, Молдова, Португалия и еще нескольких других странах). В большинстве случаев они имеют опосредованное юридическое выражение, когда текстуально не закреплены, тем не менее, органично вытекают, будучи так или иначе регламентированы действующим национальным законодательством.

Исходя из анализа правовой доктрины и практики большинства стран мира, теоретических разработок в этой сфере, опыта функционирования омбудсменов разных государств, а также сравнительно-правового и формально-логического методов исследования, к числу основных принципов деятельности этого института можно отнести:

- 1) принцип гуманизма;
- 2) законности;
- 3) справедливости;
- 4) принцип объективности (беспристрастности);
- 5) принцип независимости;
- 6) принцип демократизма;
- 7) доступность;
- 8) открытость, гласность;
- 9) принцип неприкосновенности частной жизни и конфиденциальности сведений о лицах по делу;
- 10) профессионализм.

Хотелось бы остановиться на характеристике принципов функционирования института омбудсмана подробнее.

Гуманизм – основополагающий принцип, характеризующий омбудсмана как институт, назначение которого служение человеку, защиты его прав и свобод. Учитывая этот принцип омбудсмен обязан терпеливо, компетентно, вежливо и внимательно разъяснять гражданам их права и обязанности, порядок их обеспечения и процедуры правовой защиты, оказывать соответствующую помощь в устранении выявленных нарушений прав граждан. Гуманное отношение к гражданам, которые обращаются за помощью к омбудсману, выражается также в том, что в отношении них со стороны омбудсмана недопустима чистая формальность: отказ в принятии

жалобы по причине несоблюдения формы ее написания, представления и т. др. Например, законодательством Словении предусмотрено, что официальным языком производства Уполномоченного является словенский язык, однако каждый, кто не владеет этим языком, может обратиться к нему с заявлением на своем родном языке [1, с. 345].

Омбудсмен призван также способствовать гуманному отношению к потребностям и запросам граждан со стороны органов власти, должностных лиц различных органов и организаций независимо от форм собственности. Он должен стоять на страже прав граждан, не допуская случаев преследования заявителей или иного ограничения их прав со стороны органов власти за обращение к нему. Понимание и утверждение того, что каждый человек, независимо от его национальности, расы, вероисповедания, социального и имущественного состояния, пола и т. др. имеет равные и неотъемлемые права и свободы, вытекающие из ее сущности как члена общества, гуманность в отношениях с теми, чьи права нарушены, кто уже незаконно обиженный, понимание их боли, восприятие его как социальной несправедливости, что наносит удар по всему обществу, правовой и управленческой системе, являются основными критериями деятельности омбудсмена.

Законность – универсальный правовой принцип, который нашел свое нормативное воплощение во многих странах, это обязательный атрибут существования и развития демократически организованного общества. Законность необходима для обеспечения свободы граждан, реализации их прав, формирования и развития гражданского общества, построения правового государства, а ее уровень и состояние служат главным критерием оценки правовой жизни граждан, общества, государства. В юридической науке законность понимается то как просто строгое и полное выполнение предписаний правовых законов и принятых на их основе юридических актов всеми субъектами права [2, с. 344], или как правовой режим общественной жизни, заключающийся в неуклонном соблюдении юридических норм всеми правосубъектными участниками [3, с. 247], или как политико-правовое явление, характеризующее процесс совершенствования государственно-правовой формы организации общества и реализации идеи социальной справедливости путем строгого и неуклонного соблюдения и исполнения действующего законодательства [4, с. 515].

Содержание принципа законности в работе омбудсмена составляет деятельность, направленная на неуклонное исполнение и соблюдение законов всеми участниками общественных отношений, на обеспечение такого поведения органов государственной власти, их должностных лиц, а также граждан, которое соответствует требованиям норм права, на обеспечение реализации прав и свобод человека, обеспечение принципа равенства всех перед законом, недопустимость произвола в деятельности должностных лиц.

Законность как принцип деятельности омбудсмена означает, что осуществлять защиту прав и свобод человека и гражданина он может только законными средствами, предусмотренными Конституцией и другими законами страны. Он не должен выходить за рамки правовых предписаний своей деятельности: производить действия, не предусмотренные законодательством, принимать решения, выходящие за рамки его полномочий и тому подобное.

Принцип законности находит свое воплощение также при осуществлении омбудсменом контроля за эффективностью соблюдения законодательства в сфере

защиты прав человека, приведении его в соответствие с нормами международного права, международными стандартами в области прав человека.

С принципом законности в деятельности омбудсмана тесно связан принцип справедливости. «...Уполномоченный по делам правосудия является государственным органом, который избирается в порядке голосования Парламентом; его обязанности охватывают главным образом надзор за соблюдением и защита прав, свобод, гарантий и интересов граждан, а также обеспечение, с использованием неформальных средств, соблюдения принципов справедливости и положений закона при осуществлении публичных полномочий,» – провозглашает Закон Португалии [1, с. 290]. Закон о омбудсмане Хорватии закрепляет, что омбудсман обязан стоять на страже принципов справедливости и этики (ст. 2) [1, с. 387]. «Если при проведении расследования... Комиссар обнаружит, что в результате административной неправомерности потерпевшему причиненный несправедливость, и эта несправедливость не устранена и не будет устранена, он может ... подать обеим палатам Парламента специальный доклад по делу,» – отмечается в ч. 3 ст. 10 Закона Великобритании о Парламентском комиссаре [1, с. 46]. Аналогичное положение содержится в Законе о Комиссаре по вопросам администрации Кипра: «Если после проведения расследования... Комиссар приходит к выводу, что лицу, подавшему жалобу, был нанесен вред или против нее было совершено противозаконное действие, он может включить в свой доклад предложения или рекомендации, адресованные соответствующему органу власти, о возмещении вреда или восстановлении справедливости» (ст. 6) [1, с. 177].

Принцип справедливости в деятельности омбудсмана основывается на непредвзятом рассмотрении жалоб о нарушении прав граждан, справедливом урегулировании конфликта между сторонами благодаря согласовательным процедурам и принятию законного решения.

Омбудсмен при рассмотрении жалоб граждан, сообщений в средствах массовой информации о нарушениях прав человека, должен сохранять определенную объективность ко всем сторонам дела, и не должен быть связан подходом, что изложенные факты правдивы и действительно имеют место. В каждом случае он обязан провести детальное расследование, исследование всех значимых обстоятельств и беспристрастно оценить изложенные факты. Ведь не секрет, что в жалобах граждан имеют место иногда определенные неточности, искаженное представление обстоятельств дела, а иногда и неправда. Поэтому очень важно, чтобы омбудсмен в каждом конкретном случае не был связан мнением жалобщиков и принимал решения, объективно исследовав все обстоятельства дела в совокупности, всесторонне и полно проанализировав их, уважая честь, достоинство и права как граждан-заявителей, так и соответствующих организаций и должностных лиц, одинаково беспристрастно относясь к ним. Для этого он имеет право обращаться к лицам, действия которых обжалуются, с предложением дать собственную оценку своим действиям, привлекать к рассмотрению дела соответствующих экспертов, опрашивать свидетелей по делу и т. др.

Омбудсмены Швеции должны не только сами соблюдать принцип объективности при рассмотрении жалоб граждан, но и своей деятельностью обеспечивать, чтобы суды и публичные органы власти соблюдали в своих действиях нормы касающиеся объективности и беспристрастности [1, с. 395].

Законодательством большинства стран предусмотрено, что омбудсмен не может занимать никакой должности, несовместимой с правильным выполнением его официальных обязанностей и принципами соблюдения беспристрастности, объективности и общественного доверия. Литовское законодательство закрепляет также положение, что если контролер Сейма в силу родственных связей или по другим серьезным причинам не может осуществить объективное рассмотрение конкретной жалобы, то руководитель учреждения контролеров Сейма должен поручить рассмотрение жалобы другому контролеру.

Беспристрастность омбудсмана тесно связана с его независимостью. Этот основополагающий принцип организации и функционирования института омбудсмана получил четкое юридическое закрепление почти во всех странах, где он функционирует. В одних странах законодательно предусмотрено, что омбудсмен при осуществлении своих обязанностей независим (Австрия, Венгрия, Ирландия и некоторые другие государства), в других – в законодательство имплементировано положение, что омбудсмен является независимым органом и в период исполнения им своих полномочий никакие лица, или органы не могут вмешиваться в его деятельность (Босния и Герцеговина, Мальта, Израиль, Испания, региональные омбудсмены Индии, США, Австралии, Российской Федерации и т. д.).

Значение принципа независимости состоит в создании для омбудсмана таких условий осуществления своих полномочий, при которых он мог бы рассматривать дела и принимать по ним решения, руководствуясь исключительно своим внутренним убеждением и соответствующим критериям, которые основываются только на основе Конституции и других законов. Такая благоприятная атмосфера для независимой работы омбудсмана может быть обеспечена при условиях, если он при рассмотрении конкретных жалоб граждан огражден от любого давления или влияния со стороны заинтересованных лиц и организаций, то есть когда законодательно закреплена система гарантий его работы.

Свою деятельность омбудсмен организует на демократических началах. Зародившись в странах, ставших на путь демократического развития, омбудсмен видит своей основной задачей демократизацию существующих общественных отношений, разъяснение значения, правовой сущности и воплощение на практике такого важного принципа демократии как признание человека, его прав и свобод наивысшей социальной ценностью. Своей работой он направляет общественное сознание на понимание того, что успешное демократическое развитие страны невозможно без создания надлежащих условий для реализации гражданами своих прав и свобод в сфере политики, экономики, культуры, экологии, и что чем эффективнее в обществе, государстве решается проблема соблюдения и защиты прав человека, тем они ближе к демократии, формированию гражданского общества и построению правового государства [8]. Омбудсмен борется за внедрение в практической деятельности публичных органов власти демократических основ организации работы и взаимоотношений с населением. Принцип демократизма в деятельности омбудсмана выражается в демократических методах его работы, близости и доступности к гражданам, проявлении уважения и терпимости при рассмотрении обращений заявителей и тому подобное [7].

Принцип доступности омбудсмана для граждан, различных органов, организаций, учреждений и должностных лиц означает, что он осуществляет свою деятель-

ность не изолированно, а благодаря взаимодействию с широким кругом как международных правительственных и неправительственных организаций и их представителей, так и с государственными органами, организациями, неправительственными структурами и гражданами [5, с. 23].

Обеспечение права каждому гражданину обратиться к омбудсмену за защитой своих прав и свобод является подтверждением его правозащитной роли. Это право обеспечивается тем, что каждый человек может беспрепятственно обратиться к омбудсмену для защиты своих прав от неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц.

Омбудсмен обязан создать все условия для свободного доступа граждан, которые могут у него получить надлежащую помощь по восстановлению нарушенных прав и свобод, консультацию по поводу защиты прав и свобод, ответы на все вопросы относительно обеспечения прав и свобод. Важную роль при этом играет бесплатность услуг омбудсмента и то, что за заявления и жалобы граждан на имя омбудсмента не взимается государственная пошлина [6].

Эффективность деятельности омбудсмента по обеспечению защиты прав человека во многом зависит от открытости и гласности его работы. С целью более широкого ознакомления граждан с правозащитной деятельностью омбудсмана он через средства массовой информации распространяет информацию о соблюдении прав человека в стране, знакомит население с основными направлениями своей работы, разъясняет действующее отечественное и международное законодательство в сфере прав человека и т. др. Для этого омбудсман должен активно контактировать со средствами массовой информации, использовать их как средство воздействия на соответствующие структуры с целью восстановления нарушенных прав граждан и доведение до общественности негативных фактов работы органов управления. Наиболее подробную информацию о деятельности омбудсмента получает население из его ежегодного доклада.

Важную роль в реализации принципа открытости и гласности работы омбудсмана играет проведение им различных семинаров по актуальным аспектам обеспечения прав человека, организация встреч с населением на местах, осуществление экспертных поездок в отдельные регионы страны, ознакомления общественности с опытом работы омбудсманов других стран и спецификой деятельности национальных и международных правозащитных организаций.

Гласность и открытость как принцип деятельности омбудсмента – это один из показателей демократичности этого института. Он очень связан с информационной функцией омбудсмента. Его работа не может носить закрытый характер, а должна освещаться в средствах массовой информации, открыто обсуждаться общественностью. Это, прежде всего, способствует недопущению нарушений прав человека в будущем. Принцип гласности обеспечивает и воспитательное значение в отношении понимания социальной ценности человека и его прав и свобод, повышает авторитет самого института. Также гласность и открытость служат действенным средством контроля за деятельностью самого омбудсмана со стороны населения. Однако гласность в работе омбудсмента должна ограничиваться соблюдением принципа неприкосновенности частной жизни и конфиденциальности сведений в отношении лиц по делу.

Исполнение омбудсменом поставленных перед ним задач требует от него определенных профессиональных качеств. И профессионализм омбудсмана имеет важное значение для реализации потенциала этого правозащитного органа. На этой должности должен быть всесторонне развитый человек, который разбирается в действующем законодательстве и в сфере прав человека, знает механизм государственной власти в целом и структуру отдельных органов публичной власти, способен дать правовую оценку тому или иному акту или действиям органов власти, умеет найти правильное, законное решение при рассмотрении жалоб граждан и правовыми методами защитить их права и свободы.

Недаром законодательством многих зарубежных стран среди требований к кандидатам на должность омбудсмана предусмотрено, что он должен быть или юристом, или же иметь определенный правозащитный опыт, или же соответствовать требованиям, предъявляемым к судьям, прокурорам, следователям. Если же такие требования законодательно не закреплены, то практика, как правило, все-таки идет по пути назначения на эту должность лица, которое является юристом, для того, чтобы омбудсмен мог на профессиональной основе осуществлять свои правозащитные функции [8].

Следует отметить, что названные принципы деятельности омбудсменов не исчерпывают всей системы таких принципов. Например, для большинства коллегияльных омбудсменских служб характерным является принцип коллегиальности обсуждения и принятия решений по делу, в некоторых странах законодательное закрепление получил принцип этического поведения омбудсмана и т. др. Нами описаны только наиболее важные принципы его работы, которые выражают сущность этого правозащитного института, подчеркивают его особую природу и роль в обеспечении прав человека.

Список литературы

1. Национальные омбудсмены. Свод правовых положений. – Варшава: MASTER, 1999. – 411 с.
2. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: Учебное пособие / Под ред. проф. В. Г. Стрекозова. – М.: «Дабахов, Ткачев, Димов», 2011. – 384 с.
3. Спиридонов Л. И. Теория государства и права. Учебник / Л. И. Спиридонов. – М.: «ПРОСПЕКТ», 1997. – 304 с.
4. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М.: Юристъ, 2017. – 672 с.
5. Бакаева Ф. Х. Комментарий к Закону Республики Узбекистан «Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (омбудсмане)» / Ф. Х. Бакаева. – Ташкент: «Адолат», 1998. – 51 с.
6. Права человека в России: история, теория и практика: учебное пособие / Д. Т. Караманукян и др.; отв. ред. и авт. предисл. Д. Т. Караманукян. – Омск: Омская юридическая академия, 2015.
7. Зубарев С. М., Сабаева С. В. Электронные обращения граждан в системе общественного контроля / С. М. Зубарев, С. В. Сабаева // Административное право и процесс. – 2019. – № 5. – С. 45-56.
8. Москалькова Т. Н. Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России / Т. Н. Москалькова // Административное право и процесс. – 2018. – № 12. – С. 33-41.

Trifonov S. G. Constitutional and legal institution of the commissioner for human rights: forms and principles of organization of activities / S. G. Trifonov // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2019. – Т. 4 (72). № 4. – P. 72-80.

The content deals with the legal regulation of various forms of activity of the Commissioner for human rights. The foreign experience of normative regulation of the legal status of the Commissioner for human

rights is analyzed. Legal and non-legal forms of its activity are characterized. Consistently characterized the principles on which the activities of the Commissioner for human rights the Authors considered the various principles of the Commissioner for human rights in different countries, an attempt to classify these principles.

The author comes to the conclusion that the principles of the Ombudsman's activity specified in the article do not exhaust the whole system of principles. Most collegial Ombudsman services are characterized by the principle of collegiality of discussion and decision-making on the case, in some countries the principle of ethical conduct of the Ombudsman has been enshrined in legislation. The article describes only the most important principles of the Ombudsman's work, which Express the essence of this human rights institution, emphasize its special nature and role in ensuring human rights.

Keywords: Ombudsman, human rights activities, principles of organization, forms of activity.

Spisok literatury`

1. Nacional'ny'e ombudsmeny`. Svod pravovy'x polozhenij. – Varshava: MASTER, 1999. – 411 s.
2. Xropanyuk V. N. Teoriya gosudarstva i prava: Uchebnoe posobie / Pod red. prof. V. G. Strekozova. – M. : «Dabaxov, Tkachev, Dimov», 2011. – 384 s.
3. Spiridonov L. I. Teoriya gosudarstva i prava. Uchebnik / L. I. Spiridonov. – M. : «PROSPEKT», 1997. – 304 s.
4. Teoriya gosudarstva i prava. Kurs lekcij / Pod red. N. I. Matuzova, A. V. Mal'ko. – M. : Yurist`, 2017. – 672 s.
5. Bakaeva F. X. Kommentarij k Zakonu Respubliki Uzbekistan «Ob Upolnomochennom Olij Mazhli-sa po pravam cheloveka (ombudsmene)» / F. X. Bakaeva. – Tashkent: «Adolat», 1998. – 51 s.
6. Prava cheloveka v Rossii: istoriya, teoriya i praktika: uchebnoe posobie / D. T. Karamanukyan i dr.; otv. red. i avt. predisl. D. T. Karamanukyan. – Omsk : Omskaya yuridicheskaya akademiya, 2015.
7. Zubarev S. M., Sabaeva S. V. E`lektronny'e obrashheniya grazhdan v sisteme obshhestvennogo kontrolya /S. M. Zubarev, S. V. Sabaeva //Administrativnoe pravo i process. – 2019. – № 5. – S. 45-56.
8. Moskal'kova T. N. Institut upolnomochenny'x po pravam cheloveka v gosudarstvennom mexaniz-me Rossii / T. N. Moskal'kova // Administrativnoe pravo i process. – 2018. – № 12. – S. 33-41.