МИНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЛИНГВИСТИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Институт омбудсмена как механизм защиты прав человека

Минск 2010\2011

Содержание

Вместо предисловия

[Немного истории](#_Toc293052978)

Обязанности и полномочия. Компетенция

[Институт омбудсмена и комиссия по правам человека](#_Toc293052980)

Институт омбудсмена в Беларуси

[Послесловие](#_Toc293052982)

Список литературы

# Вместо предисловия

В мире, где права человека являются высшей ценностью, их защита - дело чести. В настоящее время концепция защиты прав человека имеет отношение практически ко всем сферам не только государственной деятельности, но и общественной и личной жизни в современном обществе. Многообразие различных учреждений, занимающихся вопросами реализации и защиты прав человека, отражает современную действительность. Деятельность церквей, профсоюзных организаций, средств массовой информации, неправительственных организаций непосредственно связана с вопросами защиты прав человека, так же как и деятельность органов государственного управления, судов и других государственных структур. [[1]](#footnote-1)

Права человека охватывают отношения между отдельными лицами и между отдельными лицами и государством. Практическая задача защиты прав человека, таким образом, является прежде всего задачей национальной, и ответственность за ее решение должно нести каждое государство. Организация Объединенных Наций стала прилагать усилия, направленные на содействие созданию и укреплению национальных учреждений по правам человека начиная с 1946 года. Однако лишь в последние несколько лет международное сообщество смогло прийти к согласию относительно оптимальной структуры и функционирования этих органов.

Важную роль среди правовых механизмов и институтов, гарантирующих эффективную реализацию и защиту прав человека, играет **уполномоченный по правам человека (омбудсмен).**

Определение места института омбудсмена в системе механизма защиты прав человека имеет важное теоретическое и практическое значение. Деятельность Уполномоченного по правам человека дополняет существующие способы защиты прав и свобод человека и гражданина, не отменяя и не пересматривая компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. [[2]](#footnote-2)

**Salus populi suprema lex esto[[3]](#footnote-3)**

В классическом виде омбудсмен - это независимое должностное лицо, которое получает жалобы о действиях государственных чиновников, проверяет их и после проверки дает рекомендации, не имеющие силу закона. [[4]](#footnote-4)

Омбудсмена является не только действенным средством парламентского надзора за деятельностью органов управления, но и не менее действенным средством защиты прав человека, а также свободы печати и других средств массовой информации, свободы собраний и слова, которые могут стать объектом ущемления со стороны тех, кто стоит у руля власти.

В современных условиях обеспечение прав и свобод гражданина заключается прежде всего в проведении экономических и политических преобразований, которые дали бы возможность создать надежные гарантии социальной защищенности людей. Эти гарантии имеют огромное значение для обеспечения психологической стабилизации общества, соблюдения принципов справедливости и гуманности во время проведения рыночных реформ, приватизации государственного имущества и т.д.

В государственно-правовом смысле омбудсмен понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностными лицами, но без права изменения принятых ими решений. С точки зрения гражданина, омбудсмен представляет собой прежде всего должностное лицо, к которому можно обратиться в случае неудовлетворенности административным решением, процессом его принятия, а также действиями работников государственного аппарата.

# Немного истории

Впервые такая должность была введена в Швеции в 1809 г. и получила название "парламентский омбудсмен". [[5]](#footnote-5) В другие страны данный институт стал постепенно проникать в XX в., но поистине триумфальное шествие его по миру наблюдается лишь с середины XX столетия.

В XX и XXI столетиях развитие рассматриваемого института привело, с одной стороны, к появлению специализированных омбудсменов (по делам военнослужащих, по делам несовершеннолетних, по делам национальных меньшинств, по вопросам здравоохранения, по вопросам информации и т.д.), а с другой стороны - к введению такого органа не только на общенациональном уровне, как это было изначально, но и на уровне отдельных административно-территориальных единиц. В некоторых государствах омбудсмены функционируют только на уровне муниципалитетов или (в частности, в федерациях) субъектов федерации. Специализация омбудсменов имеет целью главным образом повышение эффективности их деятельности.

На протяжении XIX и XX веков в общественном политическом и правовом сознании вначале в рамках отдельных государств, а затем и во всемирном масштабе укреплялась и развивалась ценность прав человека. Любые механизмы (в особенности новые и оригинальные) защиты прав человека стали привлекать к себе внимание политиков и общественности. Положительные особенности института омбудсмена предопределили его широкое распространение в мировой практике, причем в той или иной форме указанный институт воспринимают все новые и новые государства, в том числе Россия.

Так, к примеру, первый омбудсмен по правам ребенка был назначен в Норвегии в 1981 году. Детский омбудсмен там является независимым, беспристрастным деятелем, представителем, третейским судьей, арбитром, предлагающим меры по улучшению в областях, касающихся детей. Омбудсмен по правам детей отстаивает нужды, права и интересы несовершеннолетних, борется за соблюдение Конвенции о правах ребенка и содействует ее распространению.

Институт уполномоченного по правам человека реализован как в странах англосаксонской правовой семьи - Великобритания (парламентский комиссар по делам администрации Великобритании), Новая Зеландия, Австралия, Канада, США, так и в странах входящих в романо - германскую правовую семью - Франция, Италия (гражданский защитник), Испания (защитник народа), Португалия (Проведор юстиции), Австрия (федеральная коллегия Народной правозащиты), ФРГ, Нидерланды.

В последнее время идея независимого омбудсмена получила широкое распространение в странах Восточной Европы. Наиболее успешные шаги в ее осуществлении были сделаны в Польше, где институт омбудсмена был учрежден еще в 1988 г. Аппарат польского уполномоченного по правам человека быстро превратился в ключевую правозащитную организацию. Позднее примеру Польши последовали другие страны Центральной и Восточной Европы - Литва и Венгрия, где были созданы собственные варианты концепции омбудсмена. Помимо того, практически во всех странах Балтии (Латвия, Эстония), Восточной Европы (Словакия, Эстония, Румыния, Хорватия, Босния и Герцеговина, Украина, Российская Федерация, Болгария) этот институт также успешно прижился и функционирует.

В ряде стран (Венгрия, Литва, Польша, Россия, Румыния, Украина) наряду с омбудсменами "общей компетенции" функционируют специализированные омбудсмены. Их задачей является обеспечение прав наиболее уязвимых групп населения (детей, национальных меньшинств, эмигрантов, военнослужащих). Специализированный омбудсмен может быть учреждён как в коллективного института омбудсмена или как взаимодействующий с омбудсменом "общей компетенции", но не зависимый от него организационно (Венгрия, Польша, Украина).

# Обязанности и полномочия. Компетенция

По мнению Кулаковского Ю.А. "эффективность судебной защиты прав и свобод не удовлетворяет потребностям отдельной личности и государства в целом". Всё это происходит в связи с нехваткой квалифицированных кадров, загруженностью судов, недостаточностью материально-техническим обеспечением судов. Таким образом, институт омбудсмена необходим, хотя бы для предупреждения судебных исков.

Главная функция этого института заключается в том, чтобы следить за справедливостью и законностью действий органов государственной администрации. Говоря более конкретно, институт омбудсмена создается для защиты прав отдельных лиц, которые считают себя жертвами несправедливых действий со стороны государственной администрации. Соответственно омбудсмен нередко выступает в качестве беспристрастного посредника между пострадавшим гражданином и правительством. Хотя нет двух стран, где существуют абсолютно одинаковые институты омбудсмена, все они при выполнении своих обязанностей следуют одинаковым процедурам. Омбудсмен принимает жалобы от представителей общественности и расследует эти жалобы при условии, что они входят в сферу его компетенции. В процессе расследования омбудсмену, как правило, предоставляется доступ к документам всех соответствующих государственных органов; он также может принудить свидетелей, включая государственных чиновников, предоставить соответствующую информацию.

Омбудсмены в разных странах наделены многими гарантиями выполнения своих рекомендаций. Так, омбудсмен юстиции Швеции, французский медиатор и т.д. вправе наложить штраф на государственных служащих, отказывающихся предоставить информацию; возбудить дисциплинарное производство. Кроме того, в этих же странах, а также в Испании, Великобритании, Австралии предусмотрена уголовная ответственность за игнорирование, обструкцию деятельности омбудсмена.

Любой гражданин, который считает, что его права были нарушены, может направить жалобу омбудсмену, во многих странах существует положение, согласно которому податель жалобы в первую очередь должен исчерпать все альтернативные средства правовой или административной защиты[[6]](#footnote-6). Деятельность омбудсмена не всегда ограничивается по жалобам, и он может начинать расследование по собственной инициативе.

Уполномоченный вправе принимать жалобы и заявления не только непосредственно от тех лиц, чьи права были нарушены, но и от третьих лиц, которые выступают на стороне потерпевших и добиваются обеспечения прав граждан со стороны нарушивших их органов и должностных лиц. В качестве третьих лиц могут выступать различные общественные объединения или группы граждан при условии согласия на это самих заявителей.

Доступ к омбудсмену также зависит от страны. Во многих странах отдельные граждане могут подавать жалобы непосредственно в канцелярию омбудсмена. В других странах жалобы могут представляться через посредника, например через местного члена парламента. Жалобы, подаваемые омбудсмену, обычно носят конфиденциальный характер, а личность подателя не разглашается без его согласия.

Омбудсмен осуществляет свою деятельность независимо от других органов государства и должностных лиц.

институт право человек омбудсмен

Характерной чертой института является то, что эффективность его работы напрямую зависит от органичного взаимодействия и сотрудничества с другими органами государства, осуществляющими защиту прав человека и гражданина. [[7]](#footnote-7) Это достигается, прежде всего, обязыванием органов государства и местного самоуправления, равно как и объединений граждан, предприятий, учреждений, организаций сотрудничать с Уполномоченным по правам человека и предоставлять ему необходимую помощь; предоставлением омбудсмену таких прав как безотлагательного приема должностными лицами, беспрепятственного посещения органов публичной власти, присутствие на их заседаниях, направление актов реагирования в соответствующие органы и т.д. При этом весомым условием эффективности института выступают также личные и профессиональные качества омбудсмена, прежде всего, такие как моральный облик и опыт правозащитной деятельности.

Уникальный характер института проявляется в проведении исследований: слушания, напоминающие судебные, почти никогда не используются омбудсменом в качестве обнаружения фактов. Обычно изучаются документы, доклады, объяснения, проводятся интервьюирования. В некоторых странах омбудсмен может присутствовать на заседаниях органов, но это не является главным способом получения информации.

Если касаться организационной формы деятельности, то есть два варианта: единоличная (одно публичное должностное лицо и его аппарат) и коллегиальная (несколько членов, принимающих решения совместно - Швеция - их четыре - каждый из которых ведёт свою определённую область контроля, Панама - 3) форма деятельности. Опыт стран Восточной Европы показывает, что коллективный институт омбудсмена является скорее исключением, чем правилом. Обычно данная организация формы деятельности вызвана сильным влиянием зарубежного опыта (Литва, Молдова) или необходимостью равного представительства каждой национальной общины (Босния и Герцеговина). Как правило, учреждается единоличный омбудсмен, который имеет одного или нескольких заместителей. [[8]](#footnote-8)

Для изучения опыта различных стран в сфере поощрения и защиты прав человека Уполномоченный развивает международное сотрудничество с организациями, входящими в систему ООН, ОБСЕ, осуществляет контакты с институтами Омбудсмена различных стран, с Международным институтом Омбудсмена, с разными правозащитными организациями.

Уполномоченный по правам человека играет важную роль в информационно-воспитательной сфере по поощрению прав человека на национальном уровне, т.е. он информирует и просвещает общественность страны о правах человека, способствует появлению чувства уважения к ним, поощряет и поддерживает действия, направленные на защиту прав человека от нарушения, иными словами содействует повышению общественного сознания граждан в области прав человека. Уполномоченный при осуществлении своих функций является самостоятельным и независимым от органов исполнительной и судебной власти. Он строит свою деятельность только на основе закона, устанавливает правила и процедуры своей текущей работы, устанавливает контакты и сотрудничает с государственными органами, общественными объединениями и должностными лицами.

Работа Уполномоченного правам человека с жалобами граждан состоит из трех стадий: прием и первичное изучение жалобы на предмет определения, входит ли ее рассмотрение в компетенцию Уполномоченного; рассмотрение жалобы по существу; глубокое расследование и принятие решения по жалобе. Персонифицированность института Уполномоченного по правам человека проявляется в индивидуальном подходе Уполномоченного к рассмотрению жалоб граждан.

По результатам тщательной проверки жалобы или заявлений граждан по поводу нарушения тех или иных их прав Уполномоченный может придти к выводу о том, что факты, указанные в жалобе соответствуют истине и принять три вида решений: а) устанавливает обоснованность жалобы; б) признает необоснованность жалобы; в) направляет жалобу в другой компетентный орган. Установив обоснованность доводов жалобы гражданина, Уполномоченный признает обжалуемые им действия или бездействия организаций и должностных лиц незаконными, нарушившими права и свободы гражданина, о чем письменно извещает заявителя, а в адрес организации, нарушившей права человека, направляет свое заключение с рекомендациями по восстановлению нарушенных ими прав.

По своей правовой сущности заключения Уполномоченного носят, как принято в мировой практике, рекомендательный характер.

Следует сказать, что производство при рассмотрении дел омбудсменом имеет ряд преимуществ благодаря тому, что он не в такой мере связан правовыми рамками, как суды и иные органы государства и руководствуется соображениями не только законности, но и справедливости, добросовестности, эффективности, целесообразности. Кроме того, рассмотрение обращений носит зачастую более беспристрастный характер, чем, например, при рассмотрении в порядке подчиненности. Это позволяет Уполномоченному по правам человека также решать жалобы, которые ввиду их незначительности могут быть оставлены без внимания органами исполнительной власти, парламентом, судами. [[9]](#footnote-9)

# Институт омбудсмена и комиссия по правам человека

Во многих отношениях полномочия омбудсмена практически аналогичны полномочиям комиссий по правам человека, наделенных компетенцией получать и расследовать жалобы. Функцией обоих органов является защита прав отдельных граждан, и в принципе ни один из них не обладает полномочиями выносить обязательные для исполнения решения. Вместе с тем существуют некоторые различия между функциями этих двух органов, которые проливают свет на то, почему некоторые страны учреждают и обеспечивают одновременное функционирование обоих учреждений. [[10]](#footnote-10)

Главная функция большинства омбудсменов заключается в том, чтобы обеспечить справедливость и законность в сфере государственной администрации. Комиссии, в отличие от омбудсмена, обычно в большей степени занимаются вопросами нарушений прав человека, особенно проблемой дискриминации. В этом отношении в Комиссии по правам человека нередко предпринимают расследование действий юридических и физических лиц, а также правительства. В целом основное направление деятельности омбудсмена состоит в рассмотрении жалоб отдельных граждан на государственные органы или должностных лиц.

# Институт омбудсмена в Беларуси

Дискуссии на тему учреждения в Беларуси института омбудсмена начались ещё в 1994 г. В 1995 г. Конституционный суд в своём послании о состоянии конституционной законности в Беларуси внёс предложение об учреждении должности уполномоченного по правам человека.

В 1996 г. был подготовлен проект Закона об уполномоченном по правам человека в Республике Беларусь. Законопроект был одобрен в первом чтении Палатой Представителей Национального Собрания Республики Беларусь. Комиссии по правам человека и национальным отношениям по законодательству и судебной реформе было поручено доработать проект закона с учётом предложений, замечаний. Но в 1996 г. к этому вопросу так и не вернулись.

23 июня 1998 г. во время парламентских слушаний в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь, введение института Уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь названо "своевременным, исключительно актуальным и общественно полезным"

В 2001 г. была сделана очередная попытка, в этот раз снова Конституционным судом. Анализируя состояние конституционной законности в Республике Беларусь Конституционный суд отметил, что принятие Закона "Об уполномоченном по правам человека" благоприятнейшим образом отразилось бы на конституционной законности в государстве, созданию действенного механизма защиты прав и свобод человека. Было разработано несколько вариантов Закона. Однако и в этот раз должность омбудсмена осталась лишь мифом. [[11]](#footnote-11)

# Послесловие

Без преувеличения можно сказать, что среди всех человеческих ценностей видное место занимают права человека. Ведь именно они определяют положение личности в цивилизованном обществе, призваны обеспечивать ее свободное развитие и способствовать созданию соответствующих условий для этого, защищать ее от негативных общественных явлений. Не случайно права человека закреплены во многих международных актах. Они существуют независимо от признания их тем или иным государством. Ни одно государство не может быть подлинно демократическим, правовым, не соблюдая эти общепризнанные нормы.

Но для их защиты требуются особые меры. Учреждение института Уполномоченного по правам человека вызвано не столько кризисом публичной администрации и механизма защиты прав человека и гражданина, сколько стремлением гарантировать более качественную защиту этих прав и устранить некоторые пробелы в юридическом контроле над органами публичной власти, оставляемые “традиционными” органами, осуществляющими защиту прав и свобод человека и гражданина, максимально приблизить состояние обеспеченности прав и свобод человека к международно-правовым стандартам, в частности к Всеобщей декларации прав человека[[12]](#footnote-12). Сохраняя свою определенную независимость, такой орган способен внести ощутимый вклад в укрепление защиты своих граждан и в формирование культуры общества в духе уважения прав и основных свобод человека.

Задача органа, который по своему юридическому статусу не входит ни в одну властную структуру, состоит в том, чтобы, исключая обязательные санкции, пользуясь только правом предложения, содействовать утверждению справедливости, человечности в действиях государственных структур. Создание института Уполномоченного не должно сопровождаться сокращением, сменой действующих правозащитных институтов, органов надзора за соблюдением законности.

Данный неформальный, легкодоступный, необременительный для государственного бюджета институт урегулирования конфликтов и споров позволит поддерживать постоянную связь между государством и гражданским обществом, примирять частные и публичные интересы, преодолевать анонимность власти. Деятельность Уполномоченного будет способствовать укреплению чувства уважения к закону, установлению взаимной ответственности государства и личности.

Благодаря этому институту конфронтационный тип отношений "государство (государственный аппарат) - гражданин" заменяется отношениями взаимодействия и сотрудничества, преодолевается поляризация власти и общества, гуманизируется управление.

# Список литературы

1. Ю. Минченкова. Белорусский журнал международного права и международных отношений. - №5, 1998.
2. Ю. Кулаковский. Уполномоченный по правам человека в Республике Беларусь: проблемы и перспективы. - 2006**.**
3. Центр по правам человека. Серия документов по вопросам профессиональной подготовки №4.
4. http://www.evolutio. info/index. php? option=com\_content

1. №1, стр.12 [↑](#footnote-ref-1)
2. №4 [↑](#footnote-ref-2)
3. «Благополучие народа да пребудет высшим законом». Цицерон. [↑](#footnote-ref-3)
4. №.1, стр. 20 [↑](#footnote-ref-4)
5. №2, стр.10 [↑](#footnote-ref-5)
6. №3 [↑](#footnote-ref-6)
7. №4 [↑](#footnote-ref-7)
8. №5 [↑](#footnote-ref-8)
9. №4 [↑](#footnote-ref-9)
10. №5 [↑](#footnote-ref-10)
11. №2, стр.6 [↑](#footnote-ref-11)
12. №3 [↑](#footnote-ref-12)