

расследования, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады»¹.

В государственном устройстве Швеции в 16–17 вв. омбудсманы осуществляли контрольные функции королевской власти по отношению к провинциальным судебным чиновникам. Указом от 26 октября 1713 г. об учреждении поста королевского омбудсмана юстиции омбудсман наделялся обширными полномочиями по контролю и вмешательству в дела королевской администрации и правосудия с правами доклада королю и начала уголовного преследования. В начале XX в. Швеция, как и остальные европейские страны, столкнулась с процессом расширения деятельности администрации и ее вмешательства в различные сферы жизни. Первая мировая война, возрастание количества военнослужащих и проблем, связанных с нарушениями их прав, привели к появлению в стране военного омбудсмана, который обрел юридический статус 19 мая 1915 г. Рост количества жалоб и обращений вызвал необходимость трансформации омбудсмана, и Конституция Швеции 1975 г. закрепила, что совместно работают уже четыре омбудсмана юстиции, к которым затем добавился еще ряд специальных омбудсманов, назначаемых правительством, и общественный омбудсман по делам прессы.

Финляндия, которая до 1809 г. входила в состав Швеции, стала второй страной, в которой появился институт парламентского омбудсмана. После присоединения Финляндии к России из-за проигранной Швецией войны в 1809 г. сохранилась должность канцлера юстиции, назначаемого наместником русского царя в Финляндии – генерал-губернатором, хотя и сменилось его наименование на прокурора с целью обеспечения единства всей государственной службы в России. Он осуществлял контроль над работой местной администрации, эффективно рассматривая жалобы жителей.

Быстрое распространение омбудсмана во второй половине XX в. было вызвано постоянным усложнением функций государственного аппарата в условиях развития социально ориентированного государства, приводящего к увеличению государственного аппарата и к еще большему отчуждению простого человека от власти. Одновременно усиливается актуальность проблемы эффективного контроля деятельности чиновников исполнительной власти². Кроме того, именно после ужасов II Мировой войны человечество осознало важность соблюдения прав человека как понятия, лежащего в основе самого права. Концепция естественных прав человека получила дальнейшее развитие, и государства стали определять соблюдение прав человека в качестве их важнейшей задачи, что привело к нормативному закреплению этого. В 1948 г. была принята Всеобщая декларация прав человека, в сле-

¹ Бойцова В. В. Там же. С. 6.

² Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ: учеб. пособие / под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2003. С. 17–18.

дующем году несколько стран Западной Европы подписали Европейскую конвенцию по правам человека, которая устанавливает уже четкую ответственность государства перед своим гражданином за нарушения его прав. Омбудсман появился в Норвегии (1952 г.), Дании (1954), Западной Германии (1957), Новой Зеландии (1962) и ряде других государств. При этом они обладали определенными чертами, которые впоследствии получили распространение и в других странах. Так, исходно из компетенции датского омбудсмана были исключены все жалобы на судей, и традиция нераспространения компетенции на судебную сферу стала, начиная с Дании, повсеместной. Были исключены принудительные санкции – датский омбудсман не мог возбудить уголовного или административного преследования провинившихся чиновников. При определении сферы компетенции Уполномоченного в новозеландском законе была использована отсылка к прилагаемому списку, в котором были четко прописаны все министерства и ведомства, на которые распространяются его полномочия. Эта система четкого списка была затем использована во многих англо-саксонских странах. Институт омбудсмана оказался эффективным и в такой мультиэтнической стране как Гайана, в которой происходили серьезные трения между этническими группами. Таким образом, географическое распространение офиса омбудсмана затронуло уже не только Австралию и Океанию, но и Латинскую Америку и Африку.

В Великобритании после Второй мировой войны остро встал вопрос об эффективных механизмах публичного контроля деятельности чиновников, и в результате длительных дискуссий в 1967 г.¹ был принят закон о парламентском уполномоченном. Эффективность работы омбудсмана снижает требование закона о конфиденциальности чиновников, нарушивших права человека (их имена не должны содержаться в публикуемом ежегодном докладе), а также невозможность принятия омбудсманом жалоб непосредственно от граждан, поскольку он начинает расследование только после передачи ему жалобы или обращения депутатом парламента.

Омбудсман, именуемый во Франции медиатором, был учрежден законом от 3 января 1973 г. Как считает Альваро Хиль-Роблес, принятию закона способствовали близость выборов и ряд скандалов с недвижимостью, в которых были замешаны высокие чины администрации, вынудившие правительство выдвинуть и реализовать идею, которая приглушила бы общее недовольство².

В Испании был принят 6 апреля 1981 г. конституционный закон о защите народа № 3, согласно которому в сферу деятельности омбудсмана входят все структуры государственной администрации и местного самоуправления, включая и решения министров. В соответствии с законом в сферу

¹ Хиль-Роблес Альваро. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). М.: Ad Marginem, 1997. С. 92.

² Хиль-Роблес А. Там же. С. 142–143.

компетентности защитника входят также действия, «совершаемые частными лицами при оказании услуг в силу полномочий, предоставленных по административному акту», т.е. оказывающие публичные услуги населению. Опыт создания защитника народа Испании оказался востребован в испаноговорящей Латинской Америке, именно эта модель была воспринята в Аргентине, Колумбии, Перу, Коста-Рики, Гватемале, Гондурасе и в других странах.

Распространению омбудсмана в Тихоокеанском регионе и в глобальном масштабе способствовали международные общественные организации, организовавшие семинар по административным реформам, состоявшийся в 1958 г. на Цейлоне под эгидой ООН. Наиболее ярким его результатом было создание парламентского уполномоченного по расследованиям в Новой Зеландии, ставшее стартом для его распространения в странах Британского содружества. Секретариат Британского содружества и структуры Великобритании, отвечавшие за процесс деколонизации, сыграли важную роль в распространении концепции омбудсмана. Так, например, на острове Маврикий (британской колонии в Индийском океане), идея учреждения омбудсмана обсуждалась и получила поддержку в 1961 г., на Конституционной конференции Маврикия, состоявшейся в Лондоне в сентябре 1965 г., пост омбудсмана был включен в Конституцию Маврикия. В Сингапуре омбудсман был создан в виде центрального бюро по жалобам в 1981 г.

А. Ю. Сунгуров в своем исследовании утверждает, что для стран с демократическим режимом (Европы, Северной Америки, Австралии, Новой Зеландии) объективной потребностью появления нового государственного органа омбудсмана стало усиление социальных функций государства и рост административно-бюрократического аппарата, вследствие чего традиционные механизмы контроля уже не срабатывали, и среди существующих моделей вневедомственного контроля наиболее востребованным оказался омбудсман¹. Для всех стран, кроме Швеции, омбудсман является заимствованным, импортированным. Появление и распространение этого государственного органа можно объяснить такими причинами, как необходимость защиты прав человека и гражданина, нарушенных государственными органами и должностными лицами; недостаточность существующих механизмов разрешения жалоб на нарушения прав человека; необходимость укрепления существующей правозащитной системы, обеспечивающей правомерность и контролируемость решений органов государственной власти и должностных лиц².

¹ Сунгуров А. Ю. Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб.: Норма, 2005. С. 53.

² Бойцова В. В., Бойцова Л. В. Вступительная статья // Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». С. 16–17.

В России развитие уполномоченного по правам человека началось еще с момента обсуждения Конституционной комиссией проектов Конституции РФ в 1990–1993 гг. До этого обсуждения идеи учреждения защитника прав граждан имели место в среде советских диссидентов во время их встреч в 1960–1970-е гг., но большинство из участников этих дискуссий не думали, что эту идею можно реализовать в России. Отдельные исследователи полагают, что в качестве первого органа власти, занимающегося вопросами государственного контроля и рассматривающего жалобы на недочеты государственного аппарата, бюрократизм и волокиту, можно рассматривать Бюро жалоб, существовавшее в 20–30-е гг. в СССР и действующее под руководством Народного Комиссариата Рабоче-крестьянской инспекции (НК РКИ)¹. По мнению А. Ю. Сунгурова, в случае возникновения института уполномоченного по правам человека в России наиболее справедливо говорить о рецепции рассматриваемого института, причем ведущая роль принадлежала именно правозащитникам-диссидентам, оказавшимся в начале 90-х гг. на важных постах государства, и в первую очередь – С. А. Ковалеву. Россия тогда еще не входила в Совет Европы, а Программа развития ООН, внося определенный вклад в развитие института (путем организации конференции в Москве), практически прекратила поддержку российского омбудсмана после смещения С. А. Ковалева в начале 1995 г. Идея учреждения уполномоченного по правам человека получила юридическое выражение в ст. 40 Декларации о правах и основных свободах человека, принятой 22 ноября 1991 г. в России Верховным Советом РСФСР, в которой закрепились норма о создании должности парламентского уполномоченного по правам человека, назначаемого Верховным Советом на срок 5 лет, ему подотчетного и обладающего неприкосновенностью. Из-за серьезных разногласий между Верховным Советом России и Президентом России в то время закон об уполномоченном не был принят, но идея учреждения омбудсмана нашла широкую поддержку среди политических деятелей, ученых, правозащитников, в связи с чем до появления омбудсмана РФ начала свою деятельность специальная государственная правозащитная организация – Комиссия по правам человека при Президенте РФ, созданная в связи с реализацией Указа Президента РФ², прекратившего деятельность Верховного Совета и соответственно его комитета по правам человека. Действующая в соответствии с Указом Президента Российской Федерации

¹ Малая советская энциклопедия.

² Указ Президента РФ № 1400 от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации № 39–40, 1993 г.

№ 1798 1993 г.¹, а позднее Указом 1996 г.² Комиссия по правам человека являлась совещательным и консультативным органом при Президенте России, содействующим реализации главой государства его конституционных полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина, признаваемых и гарантируемых в РФ. Комиссия выступила в качестве организации, способствующей началу конструктивного диалога между государством и обществом по проблемам обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Как отмечал председатель Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации В. А. Карташкин, строительство правового государства представляет собой сложный и многообразный процесс, в который должны быть вовлечены все органы власти и общественные организации³. Председателем Комиссии был назначен правозащитник, депутат Государственной Думы С. Ковалев, который впоследствии стал первым Уполномоченным по правам человека в РФ. Указ Президента⁴ установил, что до принятия соответствующего федерального конституционного закона реализация функций омбудсмана обеспечивается путем осуществления им полномочий, предоставленных председателю Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации. Указом закреплялись обязанности органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц в 2-недельный срок представлять по запросам Уполномоченного необходимую информацию, давать ответы на его обращения в связи с нарушениями прав граждан, направлять ему все принимаемые ими акты, содержащие нормы, относящиеся к сфере прав человека. Обеспечение деятельности Уполномоченного по правам человека возлагалось на соответствующие структурные подразделения Администрации Президента РФ. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» был принят Государственной Думой 25 декабря 1996 г. и вступил в силу 4 марта 1997 г. Он определил статус Уполномоченного, его компетенцию, порядок назначения и освобождения от должности, реализовав тем самым требования пункта «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ. Закон установил, что Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным

¹ Указ Президента РФ от 01.11.1993 г. № 1798 «Об обеспечении деятельности Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ от 8 ноября 1993 г. № 45. С. 4325.

² Указ Президента РФ от 18.10.1996 г. № 1457 «Об утверждении Положения о Комиссии по правам человека при Президенте РФ» // Собрание законодательства РФ от 21 октября 1996 г. № 43. С. 4886.

³ Карташкин В. А. Полномочия и деятельность Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации // Безопасность. М., 1998. № 7–10. С. 88.

⁴ Указ Президента РФ от 4 августа 1994 г. № 1587 «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека» // Собрание законодательства РФ от 8 августа 1994 г. № 15. С. 1713.