

Сравнение института омбудсмана в США и РФ

Артеев Никита Игоревич
Студент 2 курса,
Институт экономики и права
Петрозаводский государственный университет
Петрозаводск, Россия

Слясский Дмитрий Павлович
Студент 2 курса,
Институт экономики и права
Петрозаводский государственный университет
Петрозаводск, Россия

Аннотация: в данной статье произведена попытка сравнения правового статуса омбудсмана (уполномоченного по правам человека) в США и РФ.

Ключевые слова: омбудсмен, Уполномоченный по правам человека, сравнительно-правовой анализ, США, РФ.

Comparison of the ombudsman institution in the US and Russia

Arteev Nikita
Student, 2 course,
Institute of Economics and Law
Petrozavodsk State University
Petrozavodsk, Russia
E-mail: arteev.nikita@yandex.ru

Slyasskiy Dmitry
Student, 2 course,
Institute of Economics and Law
Petrozavodsk State University
Petrozavodsk, Russia
E-mail: slyasssky.dima@yandex.ru

Abstract: this article attempts to compare the legal status of the ombudsman (human rights ombudsman) in the US and Russia.

Keywords: Ombudsman, Human Rights Ombudsman, comparative legal analysis, USA, Russia Federation.

Перед началом данной статьи следует отметить, что в рамках законодательства США данный институт именуется классическим омбудсменом, а в Российской Федерации – Уполномоченным по правам человека.

Цели данной работы:

1) Сравнить правовое положение Уполномоченных по правам человека в США и России по критериям:

1. Когда и кем был создан данный институт.
2. Структура данного института.
3. Порядок избрания уполномоченного по правам человека (омбудсмана).
4. Круг его полномочий.

5. Обладает ли он правом законодательной инициативы.
6. Кому подотчётен.
7. Причины и порядок отстранения от должности.

II) Выделить основные перспективы развития данного института в России и США.

На наш взгляд, следует начать с истории создания данного института.

Комитет омбудсмана был создан Американской ассоциацией адвокатов в 1967 году, а в 1971 году ей принимается резолюция о необходимости политики благоприятствования в развитии института омбудсмана на федеральном уровне и на уровне штатов. Чтобы обеспечить взаимодействие между офисами омбудсменов классического типа, распространяющимся по всем Соединенным Штатам, обмена опытом, как в научных, так и в образовательных целях в 1977 году зарождается Американская ассоциация омбудсменов.

В Российской Федерации Уполномоченный по правам человека впервые упоминается в пункте «е» части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, однако свою регламентацию данный институт получил в Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 года №1- ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Стоит отметить, что на текущий момент данный институт на федеральном уровне в США отсутствует. Имеющиеся противоречия против его применения в общенациональном масштабе сводятся к тому, что институт не имеет смысла при президентской республике, так как отсутствует парламентский контроль за исполнительной властью. Институт омбудсмана существует только в штатах Соединенных Штатов Америки.

До 2015 года на территории Российской Федерации существовала двухуровневая система института Уполномоченного по правам человека: омбудсмен существовал как на уровне Российской Федерации в целом (статья 1 ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»), так и в каждом отдельном субъекте (при этом, его полномочия зависели от конституции (или устава) данного субъекта и принимаемого закона субъекта Российской Федерации. Кроме того, не существовало системы подчинённости между данными двумя уровнями.

Однако в 2015 году произошли существенные изменения в вышеуказанном ФКЗ. Была введена статья 36.2, при анализе которой можно сделать вывод, что в России была выстроена «вертикаль» Уполномоченных по правам человека с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в её главе.

Кроме всего перечисленного, создан Совет уполномоченных по правам человека в России, в котором места получают по одному региональному омбудсмену от каждого федерального округа

При этом статья 5, посвященная Уполномоченным на уровне субъектов, утратила свою силу, что, фактически, оставило омбудсмана лишь на уровне Российской Федерации.

Что касается избрания омбудсмана, то в штатах Гавайи, Небраска, Айова, Аляска и Нью-Джерси омбудсмен назначается законодательным собранием штата (легислатурой). Во всех остальных штатах, имеющих омбудсменов в системе своих органов власти, назначаются губернатором штата.

Уполномоченным по правам человека на территории нашей страны (исходя из статьи 3 данного ФКЗ) может стать гражданин России, достигший 35 лет, при этом обладающий познаниями в сфере прав и свобод человека и гражданина, и, помимо этого, имеющий опыт их защиты.

Само назначение осуществляется Государственной Думой Российской Федерации (статья 8 ФКЗ) путём голосования (большинством голосов) не позднее 30 дней с момента, когда были прекращены полномочия предшествовавшего Уполномоченного.

Эта статья дополнительно регламентируется статьёй 7 данного нормативно- правового акта. Самых кандидатов может предлагать Совет Федерации Федеральное Собрание

Российской Федерации, депутаты Государственной Думы и депутатские объединения в Государственной Думе.

Сам же Уполномоченный назначается на должность на срок в 5 лет, и не может занимать свой пост более 2 сроков подряд (статья 10 ФКЗ), при этом он считается вступившим в должность с того момента, как приносит присягу (статья 9 ФКЗ).

Полномочия омбудсменов достаточно обширны. Американские Омбудсмены подвергают рассмотрению жалобы граждан на различные действия государственных органов, которые нарушают их права. Эти жалобы подаются в службу омбудсмена непосредственно. Что интересно, в большинстве штатов США львиная доля жалоб поступает по телефону (в штате Гавайи – около 90%). В отдельных штатах омбудсмен имеет право начать производство не только по поступившей жалобе, но и по собственной инициативе.

Правомочия омбудсменов, обычно не распространяются на суды, законодательные органы, мэров, губернаторов, а в некоторых штатах и на органы местного самоуправления.

Омбудсмен имеет право расследовать жалобы, поступившие к нему; вызывать и опрашивать любое лицо по необходимым вопросам, относящимся к расследованию; требовать предметы и документы, если в этом есть необходимость. Однако, в штатах, где омбудсмена назначает губернатор, он не имеет вышеназванных прав. Но в любом случае омбудсмен пользуется правом на безотлагательный прием должностными лицами, в обязанность которых входит отвечать на запросы омбудсмена.

Согласно итогам расследования, омбудсмен представляет необходимому органу либо должностному лицу свои рекомендации. Согласно статье 13 закона штата Гавайи, эти «рекомендации» обладают чрезмерной значимостью, ведь с их помощью омбудсмен может предлагать исправление какого-либо решения, а также изменение нормы, лежащей в основе незаконных действий.

В определенные законом сроки должен быть дан ответ на рекомендации, в котором сообщается о мерах, принятых с целью исполнения рекомендаций. Если рекомендации отклоняют, то в обязанности омбудсмена входит доклад о результатах своего расследования губернатору или законодательному органу. В некоторых штатах законодательство предусматривает ежегодные отчеты омбудсмена законодательному органу, в которых характеризуется положение с правами человека в данном штате и даются рекомендации относительно улучшения законодательства в данной области. Доклады опубликовываются в официальном издании законодательного органа.

В плане своей компетенции Уполномоченный по правам человека в РФ примерно схож с данной должностью в США. Сами же данные полномочия прописаны в главе 3 Федерального конституционного закона «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Уполномоченный рассматривает поступившие к нему жалобы; Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) органов, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или деяния в судебном или административном порядке, но не был согласен с принятыми решениями, принятыми по его жалобе, при этом Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Уполномоченный может по собственной инициативе осуществлять меры на его усмотрение в случае, если к нему поступила информация о массовых либо грубых нарушениях прав и свобод граждан, либо в случаях, которые имеют особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов определенных лиц.

О результатах, полученных по итогу рассмотрения полученной жалобы, Уполномоченный обязан известить обратившееся к нему с данной жалобой лицо.

Несмотря на широкую компетенцию, исходя из Конституции США и иных нормативных- правовых актов Соединенных Штатов, омбудсмен штата не имеет права

законодательной инициативы ни на уровне федерации, ни на уровне штата. На федеральном уровне это право формально принадлежит членам Конгресса, а на уровне штата право законодательной инициативы принадлежит только членам обеих палат легислатуры (кроме штата Небраска, в нем легислатура состоит из одной палаты).

В соответствии с положениями статьи 104 Конституции Российской Федерации (именно в ней перечислены возможные источники законодательной инициативы) Уполномоченный по правам человека на территории нашей страны не может вносить законопроекты в Федеральное Собрание Российской Федерации.

Касательно вопроса подотчётности за деятельность омбудсмена, то в штатах Айова, Нью-Джерси, Гавайи, Небраска и Аляска омбудсмен подотчетен законодательному собранию штата. Во всех других штатах, которые имеют омбудсменов в своей системе органов власти, он подотчетен губернатору.

Если затрагивать вопрос отчётности омбудсмена за свою деятельность на территории нашей страны, то ей посвящена статья 33 ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». В ней сказано, что каждый календарный год Уполномоченный направляет доклад о результатах своей деятельности широкому кругу федеральных органов государственной власти и должностных лиц (Государственной Думе, Правительству Российской Федерации и т.д.)

В Соединенных Штатах возможность сместить омбудсмена имеет либо большинство голосов легислатуры, либо глава исполнительной власти, но только в определенных законом случаях: например, при совершении незаконных действий, халатном выполнении функций, недееспособности.

На территории Российской Федерации также возможно досрочное прекращение полномочий омбудсмена (в соответствии со статьёй 13 Федерального конституционного закона «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»). Оно осуществляется нижней палатой Федерального Собрания при ряде условий, предусмотренных данной статьёй.

Кроме того, омбудсмен может и сам подать заявление об его отставке, которое рассматривается в том же порядке.

После данной процедуры, новый Уполномоченный должен быть утверждён в срок не более двух месяцев со дня осуществлённого досрочного освобождения.

На основании проведённого анализа можно выделить сходства института омбудсмена в США и России:

1. Что в Российской Федерации, что в США компетенция омбудсмена примерно совпадает или имеет незначительные отличия.
2. И в Российской Федерации, и в США омбудсмен не обладает правом законодательной инициативы.
3. Круг причин отстранения омбудсмена от занимаемой должности в обоих государствах практически одинаков.

Помимо этого, следует выделить и различия в правовом статусе данного института:

1. В Российской Федерации институт Уполномоченного по правам человека присутствует на двух уровнях: федеральном и уровне субъектов, в США же омбудсмен на федеральном уровне отсутствует и присутствует только на уровне штатов.
2. В Российской Федерации уполномоченный по правам человека назначается законодательным органом, в США же, за редким исключением (Гавайи, Айова, Аляска, Небраска, Нью-Джерси, где омбудсмен назначается легислатурой), назначается губернатором штата.
3. В Российской Федерации уполномоченный по правам человека подотчетен законодательному органу власти, в то время как в США (кроме исключений, указанных в предыдущем пункте - в них он подотчетен законодательному органу), омбудсмен подотчетен губернатору штата.

4. В Российской Федерации уполномоченный по правам человека отстраняет от должности законодательный орган, в то время как в США кроме исключений, указанных в 3 пункте, его отстраняет от должности губернатор штата.

На основании всего вышесказанного, на наш взгляд, следует отметить возможную рецепцию правового статуса омбудсмана Российской Федерации из законодательства США:

1. Устранение иерархии внутри данного института. В Российской Федерации, как уже было сказано, Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации при назначении проходят согласование с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, что фактически устанавливает некую “вертикаль” уполномоченных по правам человека, в то время как в США такая система отсутствует.

А также возможную рецепцию правового статуса омбудсмана США из законодательства РФ:

1. Создание должности федерального омбудсмана. Как уже было сказано, в США такая должность отсутствует, что в какой-то мере мешает унификации статуса омбудсмана штата.

2. Назначение омбудсмана законодательным (представительным) органом власти и подотчетность ему. При подобной системе омбудсмен находится в большей зависимости от воли народа, выраженной его представителями, в интересах которого он должен действовать.

Помимо этого, следует выделить и общие направления развития, которые, на наш взгляд, можно считать приоритетными в данной сфере:

1. Наделение омбудсмана правом законодательной инициативы, поскольку данная возможность отсутствует как в США, так и в Российской Федерации.

2. Расширение круга полномочий омбудсменов в обеих странах.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ).

2. Конституция США, 1787 г.

3. Конституция штата Гавайи, 1959 г.

4. Федеральный конституционный закон 26 февраля 1997 года, №1- ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (с изм. и доп.).

5. Радюшина Е. Институт омбудсмана: зарубежный опыт / Е. Радюшина //.- СПб., 2007. - С. 29.

6. Волков Н. А. Институт российских уполномоченных по правам человека: история и современность // Вестник Кузбасского института. — 2016. — № 4 (29). — С. 137- 139.

7. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. Т. 4. Часть Особенная: страны Америки и Азии / Отв. ред. проф. Б. А. Страшун. — Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА—ИНФРА • М), 2001. — 656 с.

References:

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii (s uchjotom popravok, vnesjonnyh Zakonami RF o popravkah k Konstitucii RF ot 30.12.2008 N 6-FKZ, ot 30.12.2008 N 7-FKZ, ot 05.02.2014 N 2-FKZ).

2. Konstitucija SShA, 1787 g.

3. Konstitucija shtata Gavaji, 1959 g.

4. Federal'nyj konstitucionnyj zakon 26 fevralja 1997 goda, №1- FKZ «Ob upolnomochennom po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii» (s izm. i dop.).

5. Radjushina E. Institut ombudsmena: zarubezhnyj opyt / E. Radjushina //.- SPb., 2007. - S. 29.

6. Volkov N. A. Institut rossijskih upolnomochennyh po pravam cheloveka: istorija i sovremennost' // Vestnik Kuzbasskogo instituta. — 2016. — № 4 (29). — S. 137- 139.
7. Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran: Uchebnik: V 4 t. T. 4. Chast' Osobennaja: strany Ameriki i Azii / Otv. red. prof. B. A. Strashun. — Izdatel'stvo NORMA (Izdatel'skaja gruppa NORMA—INFRA • M), 2001. — 656 s.