

A.M. Sukhareva

RATHER-LEGAL ANALYSIS OF INSTITUTION OF COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS IN RUSSIAN FEDERATION AND OMBUDSMAN IN KINGDOM OF SWEDEN

Anna Sukhareva – senior lecturer, the Department of Criminal Law, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, PhD in Sociology, Gatchina; **e-mail: sukhareva_nuta@mail.ru.**

We consider the issues concerning the institution of Commissioner for Human Rights in the Russian Federation and Ombudsman in the Kingdom of Sweden.

We analyze such aspects of the institution in question as appointment procedure, the structure, the competence and popularity of the institution in these countries.

Keywords: commissioner for human rights; ombudsman; rather-legal analysis; characteristic features; Sweden; Russia.

А.М. Сухарева

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОМБУДСМАНА В КОРОЛЕВСТВЕ ШВЕЦИЯ

Анна Михайловна Сухарева – доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, кандидат социологических наук, г. Гатчина; **e-mail: sukhareva_nuta@mail.ru.**

Рассматриваются вопросы, связанные с функционированием и деятельностью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Омбудсмана в Королевстве Швеции.

Проанализированы такие аспекты функционирования института Уполномоченного по правам человека (омбудсмана) в России и Швеции, как процедура назначения на должность, структура служб, компетенция и уровень популярности данного института в этих странах.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека; Омбудсман; сравнительно-правовой анализ; отличительные особенности; Швеция; Россия.

Прототип института Омбудсмана существовал уже в античности [9. С. 8–9]. В 509 году до н.э. в Афинской республике была должность архонта-эпонима. Он имел функции в сфере надзора за внутренним управлением. После реформ Эфиальта в 462 году до н.э. право контроля за должностными лицами и надзора за ис-

полнением законов перешло, главным образом, к гелиеэ, состоявшей из 6000 граждан, избравшихся жребием по 500 на каждую филу. В компетенцию входило рассмотрение жалоб на решения судов, самостоятельное разрешение части дел (в большей степени это были государственные преступления), контроль за деятель-

ностью должностных лиц. Также существовала коллегия для охраны законов (номофилаки) – орган, имевший функции «хранителей законов».

В Древнем Риме в 494 году до н.э. была введена должность народного трибуна, обладавшего правом приостанавливать решения патрицианских магистратов. Он обладал правом вето в отношении решений магистратов, мог вносить законопроекты, опротестовывать решения Сената [10. С. 7–8].

Однако родиной института Омбудсмана считается Швеция, практически однозначно принимается, что датой учреждения Омбудсмана в Швеции считается 1809 год, что обусловлено принятием Конституции. Данный нормативный правовой акт разрабатывался в чрезвычайных условиях Конституционным комитетом Риксдага, но несмотря на обстоятельство ограниченности времени для создания акта исследователи дают ему достаточно высокую оценку.

Можно говорить о существовании подобного института в Швеции и ранее. Указывается, что лицо, контролирующее судебных чиновников от имени королевской власти, существовало уже в XVI веке [4], речь идет о должности Главного Сенешаля, надзиравшего за правосудием. Имеется сходство с должностью Канцлера Юстиции, существовавшей в XVIII веке. Он, являясь представителем Короны, контролировал суды и королевскую администрацию, выступал главным обвинителем страны, советником правительства по правовым вопросам [8]. Причиной создания такой должности послужили беспорядки и волнения в стране, которые возникли из-за отсутствия короля Карла XII, потерпевшего поражение в Полтавской битве и находившегося, по сути, в плену у Турции. Королевский Верховный Омбудсмен был призван следить за исполнением законов чиновниками. С 1719 года сменилось название должности на Канцлера Юстиции. После смерти Карла XII парламент предпринимает попытки подчинить себе деятельность Канцлера Юстиции, но в 1772 году он снова перешел в подчинение к монарху [5].

Ключевым отличием института, созданного в 1809 году, стало то, что Омбудсман призван защищать интересы простых людей от посягательств чиновников, а Канцлер Юстиции – интересы короля. Омбудсман был подотчетен парламенту (представлял ежегодный доклад), а Канцлер – соответственно, королю.

Сравнивая Омбудсмана и Канцлера юстиции, можно отметить, что последний занимает свой пост пожизненно. Канцлер также имеет собственный персонал. Между должностными лицами происходит постоянный обмен информацией о жалобах, что предотвращает двойное рассмотрение жалоб и ведение расследований. Канцлер действует от имени короля по письмам, дает ответы по юридическим запросам к королю. Омбудсман и Канцлер занимают равное положение, не связаны друг с другом, но фактически активно сотрудничают [3. С. 46].

В отличие от Швеции, в которой институт Омбудсмана появился еще в начале XIX века, в большинстве стран мира подобный институт сформировался значительно позже – во второй половине XX века. Российская Федерация не стала в этом исключением.

В 1993 году была принята Конституция Российской Федерации, в 103 статье закреплено наличие у Государственной Думы полномочий по назначению и освобождению от должности Уполномоченного по правам человека. Также установлено, что деятельность Уполномоченного по правам человека должна подробно регламентироваться специальным Федеральным конституционным законом.

Проанализировав нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность Омбудсмана в Королевстве Швеции и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а именно Инструкцию для Парламентского Омбудсмана Швеции, утвержденную Актом Риксдага от 13 ноября 1986 года, и Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» можно сделать вывод, что некоторые аспекты функционирования данных ин-

ституты идентичны, хотя и имеются отличительные особенности.

Процедура назначения Омбудсмана в Королевстве Швеции и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации очень похожа. Право назначения данного должностного лица в Королевстве Швеции принадлежит Риксдагу, в Российской Федерации – Государственной Думе (палатам парламента).

Но некоторые отличия все-таки можно найти в порядке избрания данного должностного лица. В Королевстве Швеции кандидатуру Омбудсмана предлагает специально созданная комиссия, в которую входит одинаковое число представителей от каждой партии, чтобы избежать партийной предвзятости. В Российской Федерации принцип партийной беспристрастности также соблюден, однако другим способом, а именно наличием нескольких субъектов, имеющих право предложить данную кандидатуру: Президент Российской Федерации, Совет Федерации, депутаты и депутатские объединения Государственной Думы.

Структура службы Омбудсмана в Королевстве Швеции имеет особенности в связи с существованием четырех парламентских Омбудсманов на одной должности. Каждый из них имеет свою сферу контроля. Так, зона ответственности первого из них включает судебную систему, правоохранительные органы, сферу планирования и строительства, вопросы налогов и т.д. Второй отвечает за вопросы, связанные с системой исправительных учреждений, вооруженных сил, здравоохранения. Третий контролирует сферу социальных услуг, страхования, рынка труда. Четвертый – вопросы полиции, прокуратуры, миграции [2].

В Российской Федерации на данной должности находится одно должностное лицо, хотя разграничение «зон компетенции» отчасти тоже можно наблюдать, так, сферы контролируются непосредственно Уполномоченным по правам человека, а иные – заместителями, под контроль которых попадают однородные отношения.

На сегодняшний день все субъекты Российской Федерации также имеют сво-

их Уполномоченных по правам человека. Главная цель их функционирования – создание дополнительных гарантий защиты прав, свобод и законных интересов человека. Федеральный Уполномоченный по правам человека взаимодействует с региональными, например, может создать совет Уполномоченных по правам человека, в состав которого войдут по одному представителю от каждого федерального округа из числа Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (в качестве консультативного и совещательного органа). Возможность создания такого совета была введена в 2015 году и ныне используется.

Несмотря на то, что все субъекты Российской Федерации имеют Уполномоченного по правам человека, до сих пор не принят закон, который бы комплексно урегулировал деятельность Уполномоченных по правам человека в субъектах (проект данного закона был внесен в Государственную Думу в октябре 2018 года).

По мнению федерального Уполномоченного по правам человека Т.Н. Москальковой, «новый законопроект будет способствовать признанию и легитимизации статуса региональных уполномоченных по правам человека» [6].

Стоит отметить: принципиально, что не существует приоритета при обращении, то есть человек может обратиться как к федеральному Уполномоченному по правам человека, так и к региональному или же одновременно к обоим по одному и тому же вопросу.

На наш взгляд, этот существующий механизм немного неудачный, так как в случае принятия Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и субъекте Российской Федерации одинакового решения встает вопрос о дублировании полномочий (ведь расследование по жалобе было профинансировано в каждом из двух аппаратов отдельно). С другой стороны, возникает вопрос, каким образом поступить, если заключения не совпадут, и будет ли эта ситуация способствовать росту авторитета данного правозащитного института или наоборот.

Нам представляется более целесообразным предусмотреть в Федеральном законе «Об общих принципах организации деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» статью, закрепляющую, что в случае, если обращение по одному и тому же вопросу поступило и к Уполномоченному по правам человека Российской Федерации, и к Уполномоченному по правам человека в субъекте, то обращение рассматривает Уполномоченный по правам человека Российской Федерации.

Шведский Омбудсман имеет более широкую компетенцию. Он наделен полномочиями наблюдать за применением и соблюдением законов государственными и муниципальными органами власти, должностными лицами и служащими органов власти, иными лицами, деятельность которых носит властный характер, лицами, занятыми на государственных предприятиях. Также в сферу надзора шведского Омбудсмана попадают судьи Высшего суда и Высшего административного суда.

В Российской Федерации сфера «контроля» Уполномоченного по правам человека уже, например, исключен контроль над деятельностью судей.

В то же время нам представляется целесообразным включить в сферу «контроля» Уполномоченного по правам человека Российской Федерации деятельность организаций, наделенных отдельными государственными и иными публичными полномочиями.

Уникально и необычно, что шведский Омбудсман вправе возбудить уголовное преследование в отношении должностных лиц. Кроме этого, Омбудсман имеет право за незначительный проступок вынести должностному лицу предупреждение или привлечь его к ответственности в виде штрафа. Принимая во внимание высокие размеры возможных штрафных санкций (около 1,5 тысяч долларов), должностные лица Швеции крайне редко привлекаются Омбудсманами к такого рода наказанию. Омбудсман вправе также ходатайствовать о привлечении должностного лица к дисциплинарному взысканию [7].

Шведский Омбудсман может выступить с законодательной инициативой, то есть внести свой законопроект в Рикстаг.

В Российской Федерации предусмотрено, что Уполномоченный по правам человека может:

1) обратиться в суд с административным иском (иском) в защиту прав и свобод;

2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела;

3) обратиться в суд или прокуратуру;

5) обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации.

Как видим, полномочия шведского Омбудсмана и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации достаточно схожи, нам представляется, что наделение правом законодательной инициативы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации оказало бы позитивное влияние на эффективность его деятельности, а также на повышение его авторитета.

Также Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации не имеет права вынести должностному лицу предупреждение или самостоятельного привлечь его к ответственности за воспрепятствование его деятельности. Существует статья 17.2 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, предусматривающая ответственность в виде административного штрафа (максимальный размер – 3 тысячи рублей) за воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. На наш взгляд, для того чтобы повысить статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в большей степени у органов исполнительной власти и их должностных лиц, помимо штрафа для должностных лиц необходимо за данные деяния предусмотреть ответственность в виде дисквалификации сроком до 3 лет.

Анализируя жалобы, которые поступают к Омбудсманам в Королевстве Швеции и Уполномоченному по правам чело-

века в Российской Федерации, интерес представляет круг сфер, в которых чаще всего возникают проблемные ситуации. Одной из самых проблемных выступает уголовно-исполнительная система, можно отметить, что и в Швеции, и в Российской Федерации жалобы, связанные с этой проблемой, занимают около 10%. Из лидирующих вопросов можно также отметить проблемы труда, миграции, социального обеспечения, жилищной сферы, здравоохранения [1; 9].

Можно отметить, что институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на сегодняшний день является неотъемлемой частью нашей правовой системы. Однако существуют определенные сферы его деятельности, которые требуют улучшения, в этом связи принятие опыта функционирования шведского института Омбудсмана, который уже активно используется гражданами, положительно бы сказался на его деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Annualreport 2017 / 18 SUMMARYIN ENGLISH. Riksdagens Ombudsman. 2018: URL: http://www.jo.se/Global/%C3%84mbetsber%C3%A4ttelser/Annual_Report_2017-18_web_light.pdf (дата обращения: 12.03.2019).
2. The ombudsmen's overview. Riksdagens Ombudsman. 2017. URL: <http://www.jo.se/en/About-JO/The-Ombudsmen/The-ombudsmens-overview/> (дата обращения: 12.03.2019).
3. *Бойцова В.В.* Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М.: БЕК, 1996. 408 с.
4. Институт Омбудсмана – прошлое и настоящее // Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики. 2017: [сайт]. URL: http://www.ombudsman.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=115&lang=ru (дата обращения: 12.03.2019).
5. *Лохматов Е.А.* Генезис и эволюция института омбудсмана в Швеции // Федеральный правовой портал «Юридическая Россия». URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1209700> (дата обращения: 12.03.2019).
6. Омбудсмен Москалькова поддержала законопроект о региональных уполномоченных // Российской агентство правовой и судебной информации: [сайт]. URL: http://rapsinews.ru/human_rights_protection_news/20181026/290289808.html (дата обращения: 12.03.2019).
7. Отчет о семинаре «Опыт организации работы аппарата Омбудсманов в Швеции» // Уполномоченный по правам человека в Калининградской области: [сайт]. URL: <http://ombudsman39.ru/news/otchet-o-seminare-opt-organizatsii-rabot-apparata-ombudsmanov-v-shvetsii> (дата обращения: 12.03.2019).
8. *Полякова А.А.* Конституционный строй Швеции // Проза.ру: [сайт]. URL: <https://www.proza.ru/2014/03/01/1062> (дата обращения: 12.03.2019).
9. *Соколов А.Н., Трумпель К.Б., Смирнова Е.С.* Институт омбудсмана в современном мире. Калининград: КЮИ, 2001. 150 с.
10. *Соколов А.Н., Трумпель К.Б.* Парламентский омбудсмен: генезис, функционирование, тенденции развития: монография. Калининград: Балтийский институт экономики и финансов, 2000. 94 с.
11. Численность населения Швеции // Russians.se: [сайт]. URL: <https://russians.se/chislennost-naseleniya-shvesii/> (дата обращения: 12.03.2019).