

Е. Н. МУХИТДИНОВ

К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МЕСТА ОМБУДСМЕНА В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Появление новых государственных институтов, государственных органов свидетельствует об определенных изменениях в политической системе государства. В свою очередь возникает проблема расположения нового государственного института в уже существующей системе органов государственной власти.

В настоящей статье мы ставим задачу наметить возможные подходы к решению вопроса об определении места государственного института омбудсмана в системе органов государственной власти, более того, в политической системе, в системе разделения властей.

Основным нормативным правовым актом, определившим включение омбудсмана в систему государственных институтов, государственных органов власти Казахстана стал Указ Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 года №947 «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека», а также Указ Президента Республики Казахстан от 10 декабря 2002 года №992 «О создании Национального центра по правам человека» для обеспечения деятельности Уполномоченного. Эти нормативные правовые акты определили сотрудников Центра в качестве административных государ-

ственных служащих, а финансирование Центра осуществляется за счет бюджетных средств. Отчет омбудсмен представляет Президенту.

Таким образом, в республике омбудсмен на законодательном уровне позиционирован в качестве государственного института. Как известно, государственный институт является способом функционирования и выражения власти.

Как известно, государственная власть – это разновидность социальной власти, которая, как правило, характеризуется исследователями посредством нескольких основных признаков [1]. Так, отмечается, что государственная власть является средством социального управления. Она представляет собой отношение между людьми, их организациями, субъектом и объектом которого является наделенный волей и сознанием человек (коллектив). Названное отношение обеспечивает выявление и доминирование властной воли. Это отношение связано со способностью субъекта направлять волю, поведение другого лица, объединять усилия.

Кроме того, власть осуществляется с помощью особой системы средств и методов воздействия (нормы, убеждение, оружие, организации, принуждение и др.) [2].

Главная функция нового государственного института омбудсмена как способа выражения власти заключается в обеспечении справедливости и законности действий органов государственной власти. Омбудсмен наделен компетенцией получать и расследовать жалобы. Иными словами, омбудсмен, действуя в рамках государственной власти, осуществляет контроль за работой государственного аппарата.

Важным отличием института омбудсмена от других органов, осуществляющих защиту прав и свобод человека и гражданина, осуществляющих контроль за работой государственных органов, является его независимость и неподотчетность каким-либо государственным органам и должностным лицам, а также его способность осуществлять внешний контроль по отношению к государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам [3].

К настоящему времени сложилось представление об институте омбудсмена в основном как о государственном институте, учреждении по защите прав человека, количество и разнообразие которых в мире огромно [4].

В качестве же контрольного органа институту омбудсмена в научной литературе уделено мало внимания. В отечественной литературе фундаментальных исследований омбудсмена с этой позиции практически нет. Как правило, исследователи уделяют внимание другому государственному органу с явно выраженной контрольной функцией – институту прокуратуры, который, в свою очередь, имеет много общего с институтом омбудсмена, по крайней мере, в его первоначальной, скандинавской модели [5].

Каково же место омбудсмена в существующей системе органов государственной власти? Поскольку ныне существующий в стране демократический способ правления, как известно, предусматривает реальное разделение и достаточную независимость властей – исполнительной, представительной и судебной, вполне резонен вопрос – каково место омбудсмена как государственного института, наделенного контрольными функциями, в системе разделения властей.

Как известно, в традиционной системе разделения властей источником суверенитета является народ. Вся полнота власти принадлежит народу. Народом власть осуществляется непосредственно лишь в небольшом объеме через институты прямой демократии. Основную же массу дел решает государство, которое создается народом и которому народ делегирует свою власть. Названные ветви власти должны сотрудничать, дополнять друг друга, но при этом они должны быть в определенной степени независимы, иметь возможность контролировать друг друга и влиять друг на друга. Такая система сдержек и противовесов препятствует концентрации власти, способствует установлению основанных на законе отношений государства и гражданского общества, государства и человека.

В политической системе, построенной по принципу разделения властей, главным контролером является сам народ. В идеале народ, в процессе выборов или в иных формах гражданского участия, оценивает качество работы государственных институтов, тем самым осуществляет контроль. Именно поэтому в перечне основных функций в политической системе отсутствует в качестве специальной контрольная функция, являющаяся исходно основной функцией института омбудсмена.

Анализируя причину отсутствия «контрольной» ветви власти в рамках классического набора «властных ветвей», мы обратились к изучению существующих подходов.

Классический подход выделения триады ветвей власти наиболее четко отражен в работах Дж. Локка [6] и Ш. Монтескье [7].

Однако наряду с классическим существуют и другие подходы.

Существует позиция, в соответствии с которой необходимо выделять власть королевскую или нейтральную (аналогом которой может быть президентская), исполнительную, представительную, представляющую общественное мнение (наследственная палата пэров и выборная нижняя палата), судебную и особую муниципальную, т.е. шесть типов власти [8].

Еще на рубеже XIX–XX вв. китайский мыслитель Сунь Ят-сен предложил свое деление ветвей власти на законодательную, исполнительную, судебную, контрольную и экзаменационную [9] (последний вид власти отражал специфику китайского государства, где в течение столетий действовала система конкурсного отбора на государственную службу). В некоторых странах выделяется избирательная ветвь власти (Никарагуа, Уругвай) [10].

Ныне также существуют подходы, отличающиеся от классического подхода к системе разделения властей. Так, некоторые исследователи выделяют следующие виды государственных органов (исходя из их компетенции): органы власти; административные органы, которые занимаются управленческой и распорядительной деятельностью; органы правосудия, которые создаются с целью восстановления нарушенного права, в ходе чего возникает необходимость толкования юридических норм; органы контроля и органы обороны. При этом к органам контроля отнесены прокуратура, институт омбудсмана [11]. Последние государственный институты исследователи называют органами государственной власти с особым статусом [12], позволяющим осуществлять независимый государственный контроль.

Следует отметить, что проблема государственного контроля как особой области, особого направления деятельности государственной власти находится в постоянном поле зрения политологов, юристов, социологов.

Государственный контроль рассматривается как основополагающий фактор социальной организации общественных процессов, анализируется развитие системы государственного контроля на региональном уровне и уровне местного самоуправления [13].

Государственный контроль часто понимается как «форма государственной власти, обеспечивающей проверку органами государства законов и иных нормативных актов с целью недопущения отклонений от установленных законодательством норм и обеспечения соблюдения на основе государственных интересов наиболее целесообразной деятельности подконтрольных объектов» [14]. Выделяются такие аспекты государственного контроля, как экономический, политический, государственно-правовой, социальный, организационный, информационный, технический.

Направления развития и принципы государственного контроля зафиксированы и на международном уровне. Так, активно действует Международная организация высших контрольных органов, которая на своем IX конгрессе в 1997 г. приняла так называемую Лимскую декларацию руководящих принципов контроля. К этим принципам отнесены [15]:

1. Принцип четкости в определении и распределении полномочий между субъектами государственного контроля;

2. Принцип системности (контроль должен иметь четкий набор основных элементов, связанных в единую структуру);

3. Принцип независимости контроля от контролируемых организаций и органов управления ими;

4. Принцип иерархичности органов контроля.

В Казахстане омбудсмен также является контрольной структурой, которой в целом присущи названные признаки и принципы государственного контроля. Позволяет ли это выделить данный институт в качестве самостоятельной ветви власти? Полагаем, сегодня изучение функций омбудсмана еще не дает нам возможности однозначно ответить на этот вопрос.

Как нам кажется, на основе анализа соответствующей литературы и действующего законодательства, функций омбудсмана ныне можно выявить несколько основных вариантов решения поставленного вопроса.

Во-первых, можно выдвинуть позицию, что омбудсмен должен быть включен в судебную систему власти, поскольку ему, как и судам, присущи функции по защите прав и законных интересов человека.

Во-вторых, вполне можно утверждать, что этот институт не относится ни к судебной, ни к исполнительной власти. Это объясняется тем, что решения омбудсмана не имеют обязательной силы.

В третьих, контрольные функции омбудсмана схожи с функциями прокуратуры, поэтому допустима позиция о необходимости включения этого института в систему правоохранительных органов власти. Однако и здесь могут быть возражения, поскольку омбудсмен не может вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность государственных органов и выносить обязательные для исполнения решения.

Поскольку в Казахстане омбудсмен представляет отчет Президенту, вполне возможен подход, с позиции которого омбудсмен в Казахстане следует конституировать в качестве структуры президентской власти, которая бы от имени президента осуществляла контроль за исполнением законов, указов президента [16].

Последнее обстоятельство может позволить стоять на той позиции, что омбудсмен следует конституировать как особый орган государственной власти, который базируется на собственных принципах и, поэтому, не должен организационно входить ни в одну из ветвей власти. Омбудсмен связан со всеми ветвями власти, особенно с судебной, но не вписывается ни в одну из них. В связи с чем омбудсмен может быть представлен в качестве самостоятельной ветви власти.

Однако одной из причин нежелания многих юристов и политологов выделять контрольную ветвь власти или особую группу государственных органов власти, объединенных первенством у них контрольно-надзорных функций может стать, на наш взгляд, то обстоятельство, что организационная обособленность систем органов контроля или надзора либо функциональная самостоятельность контрольных полномочий закреплялись в конституциях в основном в тех странах, в которых не признавался принцип разделения власти. В странах же с существующим реально разделением властей нет необходимости в создании подобной иерархической системы

контроля, так как в них эффективно действует контроль исполнительной власти со стороны власти представительной и судебной.

Последний аргумент «против» выделения контроля в качестве специальной ветви власти может показаться достаточно весомым. Однако и ему можно возразить, обратив внимание на то, что и в странах, с существующим реально разделением властей, не отрицается, что механизмы контроля в системе разделения властей могут меняться и меняются в соответствии с развитием государств и усложнением их функций. В свою очередь это и позволяет исследователям выдвигать новые подходы к рассмотрению системы разделения властей.

Итак, можно по-разному относиться к омбудсмену, но стоит признать, что многое из вышесказанного относится и к институту прокуратуры, и функция омбудсмана, по крайней мере, в ее скандинавской модели, близка к функции прокуратуры. Поэтому в схематическом виде институт омбудсмана, как разновидность надзорно-контрольных органов, в условиях демократического правового государства с разделением властей фактически находится где-то в поле между основными ветвями власти.

Таким образом, рассмотренные выше данные показывают отсутствие определенной общей точки зрения на место омбудсмана как контрольно-надзорной структуры среди основных ветвей власти, основных государственных органов и их групп. Поэтому проблема более точного позиционирования места контрольных органов, в частности, института омбудсмана является одной из задач дальнейших фундаментальных научных исследований.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кейзеров Н.М. Власть и авторитет. М., 1973.
2. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. М.: Изд-во БЕК, 1996. С. 64-65.
3. Шабанова З.М. Специализированные уполномоченные по правам человека в России и зарубежных странах // <http://diss.rsl.ru/diss/05/0139/050139041.pdf>
4. Матвеева Т.Д. Международные и национальные инструменты и механизмы защиты прав человека: Курс лекций / РАГС при Президенте РФ. Каф. гос. стр-ва и права. М., 1995. С. 48.
5. Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы понятий. М.: ООО «Фирма Инфограф», 1999. С. 271; Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. Изд. 4. СПб., 1912. С. 19-29; Петрухин Игорь. Исторический очерк деятельности прокуратуры.

http://nadzor.pk.ru/analit/show_a.php?id=721; История прокуратуры http://nadzor.pk.ru/analit/show_a.php?id=156

6. Локк Дж. Сочинения. Т. 3. М., 1988.

7. Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955.

8. Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы понятий. М.: ООО «Фирма Инфограф», 1999.

9. Суль Ят-сен. Программа строительства страны. // Избр. произведения. М., 1964. С. 435.

10. Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы понятий. М.: ООО «Фирма Инфограф», 1999. С. 269.

21. Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы понятий. М.: ООО «Фирма Инфограф», 1999. Гл. 5.

32. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. М.: Изд-во НОРМА, 2000. С. 131-132.

13. Зародин В.В. Государственный контроль как фактор социальной организации: Автореф. дис. ... к. социол. н.: Спец. 22.00.08. Саратов, 1999. 15 с.; Зародин В.В., Самсонов В.Б. Социальные инновации: организация и контроль. Саратов: Изд-во СГУ, 1999. 207 с.; Марков К.В. Государственный контроль. М.: Известия, 2004. 402 с.

44. Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы понятий. М.: ООО «Фирма Инфограф», 1999. С. 23.

55. Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы понятий. М.: ООО «Фирма Инфограф», 1999. С. 38.

66. Костенко П. Прокуратура – опора президентской власти // Российская юстиция. 1995. №4. С. 38-39.

Резюме

Билік бөлу жүйесінде басқа мемлекет институттарының аралығында адам құқықтары өкілетінің (омбудсман) мемлекет институты есебінде орнын анықтау мәселесінің әртүрлі жолдары көрсетілген.

Осы және тағы басқа мемлекеттік институттың басқа бір биліктік құрылымдар арасындағы орнын анықтауды талқылау барысында алға қойылған мәселелерді шешудегі өзге де мүмкіншіліктер қарастырылған.

Омбудсменді дербес мемлекет институты сияқты көрсету барысында автор әртүрлі «келісім» және «қарсы» аргументтерді көрсетті. Бұл мақаланың негізгі қорытындысы – қазіргі кезде бұл мәселе туралы бірыңғай пікір жоқ, содықтан да бұл мәселені шешу үшін ары қарай ір-гелі нылыми зерттеу қажет.

Summary

This article reviews different approaches to the issues of human rights commissioner's (ombudsman) place as a government institute among other government institutes in the check and balances system.

Due discussion process with respect to the place of certain government institutes among other authority structures different possible approaches for the decision of the issue in question has been shown.

Author shows some “pro” and “cons” with respect to the issue of positioning of ombudsman institute as an independent authority branch. The basic conclusion is that today there is no common opinion regarding decision of the issue in question and there is need in further fundamental scientific research of the issue.