Институт омбудсмена: зарубежный опыт

**Игорь Геннадьевич
ДУДКО,**

профессор кафедры
конституционного и
муниципального права,
руководитель Научно-
образовательного центра
по правам человека
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор,
заслуженный юрист
Российской Федерации
igdudko@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ИНСТИТУТ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА (ОМБУДСМЕНА) В КАНАДЕ

Аннотация. В статье исследуется действующий в Канаде институт защиты прав человека (омбудсмена), представленный многообразием органов, должностных лиц, спецификой их полномочий. Особое внимание уделено Канадской комиссии по правам человека — правозащитному государственному органу, в рамках юрисдикции которого осуществляется контроль за публичными органами управления и частными компаниями федерального уровня по вопросам дискриминации, а также Канадскому трибуналу по правам человека, который, по мнению автора, выполняет квазисудебную роль при осуществлении юрисдикционного контроля.

Автор приходит к выводу о формировании двухступенчатого механизма, обеспечивающего более эффективную защиту прав человека. В статье обстоятельно рассмотрены правовые и институциональные особенности статуса и полномочий комиссий по правам человека и омбудсменов, осуществляющих деятельность на уровне провинций и территорий. Проведенное исследование позволило выявить следующие особенности института защиты прав человека (омбудсмена) Канады: сложившаяся децентрализация, которая выражается в автономности провинций и Федерации в учреждении и закреплении статуса должностных лиц и органов, осуществляющих правозащитную деятельность; институциональный плюрализм, характеризующийся разнообразием структур (органов, должностных лиц), объемом их полномочий, направленных на защиту прав человека; развитие специализации государственных правозащитных институтов по различным сферам (дискриминация, трудовые отношения, жилищные и др.); формирование «локальной» модели омбудсмена в негосударственных корпорациях и учреждениях.

Автором предложено использовать опыт Канадского трибунала по правам человека при разработке концепции суда по правам человека в России.

Ключевые слова: институт защиты прав человека, омбудсмен, Канадская комиссия прав человека, Канадский трибунал по правам человека, полномочия, защита прав человека, медиация, расширение юрисдикции.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.164-176

I. G. DUDKO,

*Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law,
Head of the Scientific and Educational Center for Human Rights
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Professor, Merited Lawyer of the Russian Federation*
igdudko@msal.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9,

INSTITUTE FOR THE DEFENSE OF HUMAN RIGHTS (OMBUDSMAN) IN CANADA

Abstract. *The article examines the institution for the protection of human rights (ombudsman) operating in Canada, represented by a variety of bodies, officials, and the specifics of their powers. Particular attention is paid to the Canadian Human Rights Commission — a human rights state body within whose jurisdiction is exercised control over public administration and private companies at the federal level on discrimination issues, as well as the Canadian Human Rights Tribunal, which, according to the author, performs a quasi-judicial role in exercising jurisdictional control. The author comes to the conclusion about the formation of a two-stage mechanism that ensures more effective protection of human rights.*

The article thoroughly examines the legal and institutional features of the status and powers of human rights commissions and ombudsmen operating at the provincial and territorial levels. The study allowed the author to identify the following features of the institution for the protection of human rights (ombudsman) in Canada: the prevailing decentralization, which is expressed in the autonomy of the provinces and the Federation in the establishment and consolidation of the status of officials and bodies carrying out human rights activities; institutional plurality, characterized by a variety of structures (bodies, officials), the scope of their powers aimed at protecting human rights; development of specialization of state human rights institutions in various areas (discrimination, labor relations, housing and others); formation of a "local" model of the ombudsman in non-state corporations and institutions. The author proposes to use the experience of the Canadian Human Rights Tribunal when developing the concept of a human rights court in Russia.

Keywords: *human rights institution, ombudsman, Canadian Human Rights Commission, Canadian Human Rights Tribunal, powers, protection of human rights, mediation, expansion of jurisdiction.*

3а последние 30 лет институт защиты прав человека (омбудсмена) получил динамичное распространение в национальных правовых системах. В ряде государств статус омбудсмена (уполномоченного по правам человека, защитника граждан, народного адвоката) закреплён в конституции и конституционно сопряжённых законах. Рост авторитета института омбудсмена в системе

публичной власти государств констатируется в принятой в конце 2020 г. резолюции Организации Объединенных Наций¹.

В современных государствах сложилось разнообразие моделей омбудсмена, различающихся по форме организации (единоличный, коллегияльный), процедуре назначения и статусу (независимый, парламентский, в системе исполнительной власти), юрисдикции и иным особенностям².

Учреждение и развитие института защиты прав человека (омбудсмена) в национальных правовых системах происходит под влиянием различных факторов. В западноевропейских государствах, особенно во второй половине XX в., институт омбудсмена учреждается в связи с необходимостью расширения контроля за обеспечением прав человека. Разрастающееся господство исполнительной власти и сложность судебной процедуры по оспариванию гражданами актов органов управления послужило началом для развития института омбудсмена как новой модели демократического контроля за «плохим управлением».

В постсоветских государствах Центральной и Восточной Европы учреждение новых институтов публичной власти, таких как парламент, конституционный суд, омбудсмен, происходило в силу рецепции конституционной модели государств Западной Европы и было подчинено цели создания демократических режимов, основанных на верховенстве права и признании прав человека³.

На укоренение института защиты прав человека в национальных правовых системах повлияли признание его значимости на международном уровне — принятие резолюции ООН от 23.12.1993 «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека» (приложение к Резолюции «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений» — Парижские принципы) и создание Глобального альянса национальных правозащитных учреждений (1993 г.), а ранее — учреждение Международного института омбудсменов (1973 г.).

Выработанный универсальный стандарт института защиты прав человека не исключает разнообразия форм и практик национальных правозащитных учреждений. В каждом государстве существуют особенности данного института,

¹ Организацией Объединенных Наций 16.12.2020 принята резолюция A/RES/75/186 «Роль институтов омбудсмена и посредника в поощрении и защите прав человека, благого управления и верховенства права», в которой признаны широкомасштабные изменения во всем мире в области создания и укрепления институтов омбудсмена и посредника и подчеркивается их важная роль в поощрении и защите прав человека и основных свобод. См.: Официальный сайт ООН. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/75/186> (дата обращения: 21.01.2021).

² См., подробнее: *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: история формирования и развития // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2020. № 4. С. 3—10; *Linda C. Reif* Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman // *Boston College Third World Law Journal.* 2011. № 1 (269). С. 269—310.

³ См., подробнее: *Дудко И. Г., Гагаева Е. А.* Влияние европейского права на конституционное право государств Центральной и Восточной Европы : монография. М. : Юрлитинформ, 2013. 280 с.

обусловленные конституционным строем, государственным устройством, историческими и политико-правовыми традициями.

Институт правозащиты в Канаде возник в 60-е гг. прошлого столетия, когда в отдельных провинциях ввели должности омбудсмана (защитника прав), с широкой компетенцией («классическая» модель). На федеральном уровне был реализован иной подход: создан коллегиальный орган (Комиссия по правам человека) и учреждены должности специализированного омбудсмана (комиссар по раскрытию информации, комиссар по официальным языкам, комиссар по защите прав жертв преступлений и др.).

В конце XX столетия должности омбудсменов вводятся на муниципальном уровне⁴. Идея независимого защитника получает распространение в общественных учреждениях — квазиомбудсмены появляются в учебных заведениях (школах, университетах), больницах, а также частных корпорациях.

Следует подчеркнуть, что Конституционный акт Канады 1982 г. не предусматривает учреждения должности омбудсмана или каких-либо правозащитных институтов, регулируя исключительно судебную процедуру защиты прав и свобод. Хартия прав и свобод, составляющая вторую часть Конституции, закрепляя в основном личные и политические права, выводит их на уровень конституционного значения. При этом ряд прав и свобод лишь названы (свобода собраний, свобода ассоциаций, социальные права и др.), их обстоятельное регулирование предполагается в текущем законодательстве⁵.

Одним из важных актов, регулирующих сферу прав личности, является Закон Канады о правах человека (1977 г.). Закон применяется на всей территории Канады, но только в отношении субъектов (граждан, органов, учреждений), деятельность которых регулируется федеральным законодательством. В провинциях приняты собственные законы о правах человека.

Закон о правах человека направлен на защиту от дискриминации во всех ее проявлениях (по признаку расы, национального или этнического происхождения, цвета кожи, религии, возраста, пола и др.). Данным Законом предусмотрено создание Комиссии по правам человека, выполняющей роль коллективного омбудсмана⁶.

Во исполнение положений Закона Парламентом Канады в 1977 г. была учреждена Комиссия по правам человека (Canadian Human Rights Commission). Она должна состоять не менее чем из 6 членов (комиссаров, работающих на постоянной основе, и комиссаров, совмещающих работу в данном органе с иной деятельностью). Назначение членов Комиссии осуществляет Парламент Канады, по представлению генерал-губернатора. При назначении в соответствии с Законом

⁴ См.: Кабышев С. В. Муниципальный омбудсмен: зарубежный опыт и его рецепция в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5 (114). С. 72—82; Ларищев А. А. Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5 (114). С. 83—96.

⁵ Конституционный акт Канады 1982 г. // Конституции зарубежных государств : учебное пособие. 2-изд., испр. и доп. М. : Бек, 1997. С. 468—479.

⁶ Закон Канады о правах человека // URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/h-6/> (дата обращения: 01.02.2021).

должны соблюдаться принципы гендерного и территориального (представительство провинций) плюрализма⁷. Полномочия постоянных членов ограничены 7 годами, совместителей — 3 годами с возможностью назначения на новый, установленный Законом срок. Для обеспечения деятельности Комиссии создан аппарат, который в настоящее время насчитывает 256 сотрудников. Центральный офис Комиссии размещается в Оттаве⁸.

Главная цель Комиссии — обеспечить действие Закона о правах человека путем рассмотрения жалоб граждан на деятельность федеральных органов исполнительной власти (департаментов, агентств), государственных корпораций, банков и компаний (телекоммуникационных, автобусных и иных), распространяющих свою деятельность на несколько провинций, иных действий, направленных на дискриминацию в различных сферах (предоставления товаров, услуг, социального обеспечения, рекламы и др.).

Сферы деятельности Комиссии были расширены за счет рассмотрения жалоб на дискриминацию в трудовых отношениях, а также защиты жилищных прав и реализации права на достойное жилище, при условии что проблемы, возникающие в данных сферах, относятся к регулированию федеральным законодательством⁹.

К полномочиям Комиссии отнесены: рассмотрение жалоб на дискриминацию; изучение актов (инструкций, правил, приказов) органов исполнительной власти на предмет наличия в них положений дискриминационного характера; правовое просвещение, поощрение научных исследований в сфере действия Закона и др.¹⁰ Она взаимодействует с различными органами для реализации цели Закона о правах человека. Комиссия представляет Парламенту доклады о своей деятельности, а также вправе подготовить специальный доклад, касающийся сферы ее полномочий. Об авторитетности Комиссии свидетельствует факт ее членства в Глобальном альянсе национальных правозащитных учреждений с 1999 г. и наличие статуса А.

Канадская комиссия по правам человека активно занимается правовым просвещением населения Канады, разъясняя особенности антидискриминационной политики, выраженной в Законе о правах человека и ее деятельности. Правовое просвещение Комиссия осуществляет в различных формах: направляет органам, учреждениям, компаниям информационные материалы и обзоры практики, размещает информацию в СМИ и на официальном сайте. Обнаруживая информационные

⁷ Примечательно, в действующий состав назначено семь комиссаров-женщин, имеющих юридическое образование и обладающих опытом работы в сфере прав человека (главный комиссар, заместитель, пять комиссаров, два из которых совместители). См.: Официальный сайт Комиссии по правам человека. URL: <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/eng/content/our-people> (дата обращения: 02.02.2021).

⁸ URL: <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/eng/content/our-people> (дата обращения: 02.02.2021).

⁹ Для реализации этих задач в состав Комиссии введены должности комиссара по справедливой оплате труда (2017 г.) и федерального жилищного адвоката (2019 г.). См.: URL: <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/eng/content/our-people> (дата обращения: 02.02.2021).

¹⁰ Например, на Комиссию возложена обязанность по контролю за деятельностью Правительства Канады по реализации Конвенции о правах инвалидов ООН от 13.12.2006. См.: URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/h-6/page-4.html#docCont> (дата обращения: 02.02.2021).

материалы о практике деятельности, Комиссия стремится к предотвращению нарушений прав человека дискриминационного характера. Правовое просвещение является традиционным для правозащитных органов.

Особым полномочием Комиссии является поощрение научных исследований в сфере действия Закона. На эти цели Комиссия выделяет гранты, предоставляемые коллективам и научным работникам. Финансирование научных исследований осуществляется за счет бюджета Комиссии.

Одно из основных полномочий Комиссии по правам человека заключается в рассмотрении жалоб на дискриминацию. После поправок в Закон о правах человека в 2017 г. основаниями дискриминации признаются не только раса, национальное или этническое происхождение, цвет кожи, возраст, отношение к религии, семейное положение, генетические характеристики, инвалидность, пол, судимость за преступление, за которое было предоставлено помилование или в отношении которого было вынесено постановление о временном отстранении от должности, но и сексуальная ориентация и гендерная идентичность. Комиссия обязана рассматривать каждую жалобу на дискриминацию.

Прежде всего Комиссия устанавливает, относится ли жалоба к сфере действия Закона о правах человека и компетенции Комиссии. В случае если жалоба неприемлема, она направляется в соответствующий орган. Работа с принятой к рассмотрению жалобой включает ряд этапов: запрос у органа (учреждения, организации, компании) объяснений и документов, связанных с жалобой; их изучение сотрудниками аппарата, а при необходимости привлечение специалиста; исследование документов и материалов членами Комиссии.

По итогам рассмотрения жалобы Комиссия может предложить урегулирование проблемы путем заключения соглашения сторонами. При недостижении соглашения на первом этапе Комиссия вправе назначить посредника. На этапе медиации Комиссии удается урегулировать до 90 % принятых к рассмотрению жалоб¹¹. В ситуациях, когда Комиссия полагает, что проблема требует разрешения в особом порядке, она передает жалобу в Канадский трибунал по правам человека (Canadian Human Rights Tribunal)¹².

Канадский трибунал по правам человека создан на основе Закона Канады о правах человека (1977 г.). Он состоит не более чем из 15 членов, имеющих юридическое образование и опыт работы в сфере права. Часть членов Трибунала выполняет обязанности в качестве совместителей. На должности председателя и заместителя, работающих на постоянной (штатной) основе, назначаются лица, состоящие в коллегии адвокатов или палате нотариусов не менее 10 лет. Назначение в состав Трибунала осуществляет Парламент Канады по представлению генерал-губернатора. За свою деятельность члены Трибунала получают вознаграждение; им возмещаются расходы на проезд и проживание за исполнение полномочий вне места их жительства¹³.

¹¹ URL: <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/eng/content/our-people> (дата обращения: 03.02.2021).

¹² Канадский трибунал по правам человека. Официальный сайт. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/h-6/> (дата обращения: 04.02.2021).

¹³ URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/H-6/page-8.html#docCont> (дата обращения: 04.02.2021).

Деятельность Трибунала по правам человека осуществляется по правилам судопроизводства, установленного Законом о правах человека. При этом Законом определено, что «разбирательство в трибунале проводится настолько неофициально и оперативно, насколько это позволяют требования естественного правосудия и правила процедуры» (48.9 (1))¹⁴. Примечательно, что председатель Трибунала вправе издавать правила, регулирующие практику и процедуру рассмотрения дела в Трибунале¹⁵.

Комиссия по правам человека вправе обратиться к председателю Канадского трибунала на любом этапе после подачи жалобы с просьбой о проведении слушания дела по жалобе. Назначаемый председателем «следователь», из числа членов Трибунала, обладает полномочиями по затребованию необходимых документов, их изъятия и иных действий, на основании ордера, выданного федеральным судьей. В особо сложных случаях для проведения следствия может быть назначена группа из трех членов Трибунала. По завершении слушания член Трибунала, председательствующий группы, представляет Комиссии доклад.

Постановления Трибунала имеют обязательный характер и могут содержать требования о компенсации убытков и морального вреда лицу, признанному в качестве пострадавшего от дискриминации. Однако исполнение приказа о денежном взыскании производится через канцелярию федерального судьи. В случае несогласия с принятым Трибуналом решением лицо вправе обратиться в федеральный суд.

Таким образом, Канадская комиссия по правам человека позиционируется в качестве защитника прав. Она обладает активными полномочиями в части разрешения излагаемой в жалобе проблемы, способствует разрешению конфликта, при этом использует процедуру медиации. Комиссия по правам человека является правозащитным государственным органом, в рамках юрисдикции которого осуществляется контроль за публичными органами управления и частными компаниями федерального уровня по вопросам дискриминации. В рамках Закона позиции Комиссии значительно усилены наличием особого квазисудебного органа — канадского Трибунала по правам человека.

Трибунал по правам человека выполняет роль суда как орган, разрешающий конфликтные ситуации, подпадающие исключительно под действие Закона Канады о правах человека. Он состоит из непрофессиональных судей и осуществляет свою деятельность по правилам судопроизводства, закрепленным в данном Законе. Юрисдикция Трибунала ограничена вопросами дискриминации. Однако при этом законодатель постепенно расширяет сферы, где возможно проявление дискриминации и, соответственно, предметную область действия Трибунала.

Создание на основе Закона Канады о правах человека двухступенчатого механизма защиты прав, включающего Комиссию по правам человека и Трибунал, позволяет, с одной стороны, разрешать конфликт посредством процедуры

¹⁴ URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/H-6/page-8.html#docCont> (дата обращения: 04.02.2021).

¹⁵ URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/h-6/page-8.html#docCont> (дата обращения: 04.02.2021).

медиации, а при недостижении согласия использовать квазисудебную процедуру с принятием итогового решения.

Несмотря на то, что Комиссия заявлена как орган по защите прав человека, по сути, ее деятельность сосредоточена на вопросе дискриминации как нарушении конституционного принципа равенства.

Истоки проблемы дискриминации в Канаде заключались в позиции органов власти в отношении коренных жителей (индейцев, инуитов, эскимосов)¹⁶, этнических групп мигрантов (китайцев, африканцев, цыган и др.) в части ограничения их прав (например, законы об иммиграции в Китай 1885 и 1923 гг.).

В историческом обзоре о проблемах дискриминации отмечается: «До начала Второй мировой войны в Канаде существовало очень мало антидискриминационного законодательства как на федеральном, так и на провинциальном/территориальном уровнях. Это было связано в значительной степени с доминирующей политической и социальной культурой того времени (Howe and Johnson, 2000). С одной стороны, дискриминационные отношения и убеждения являются общей и часто приемлемой частью основного канадского общества. Предрассудки, фанатизм, нетерпимость и расизм были широко распространены среди широких слоев населения. Эти общие социальные установки часто находили свое отражение в официальной государственной политике»¹⁷.

Об актуальности проблем дискриминации свидетельствует план действий Комиссии по борьбе с расизмом 2020 г. Антирасистский подход, по мнению Комиссии по правам человека, должен возобладать в различных сферах, и особенно в трудовых отношениях, управлении, доступе к правосудию. В плане отмечается: «Работа над антирасистскими организационными изменениями — это не единичный акт или решение, это постоянная приверженность, которая должна непрерывно формировать наше мышление, принятие решений и действия»¹⁸.

В провинциях Канады созданы комиссии по правам человека, аналогичные федеральной Комиссии¹⁹. Они сформированы и действуют на основе законодательства провинций (например, Акта о правах человека провинции Альберта, Кодекса прав человека провинции Саскачеван, Кодекса прав человека Онтарио). Назначение членов комиссий осуществляется законодательным органом по представлению главы провинции (лейтенант-губернатора). Количественный состав комиссий разнится незначительно и в среднем составляет 5—7 человек. Председатели комиссий, их заместители осуществляют свою деятельность на постоянной основе, тогда как часть членов может работать в качестве совмещителей. Обеспечивает работу комиссий аппарат, состоящий из штатных сотрудников

¹⁶ Примечательно, что Парламент Канады только в 2008 г. исключил раздел 67 Закона о правах человека, согласно которому положения данного Закона не распространялись на индейцев, права которых регулировались Актом об индейцах (Indian Act, 1867 г.).

¹⁷ URL: <http://www.mapleleafweb.com/features/canada-s-human-rights-commission-system-introduction-canadian-human-rights-commission-and-tribunal> (дата обращения: 02.02.2021).

¹⁸ URL: <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/eng/content/draft-anti-racism-action-plan> (дата обращения: 04.02.2021).

¹⁹ URL: <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/eng/content/provincial-territorial-human-rights-agencies> (дата обращения: 04.02.2021).

и совместителей. Финансирование деятельности комиссий осуществляется за счет бюджета провинции.

Правовой статус комиссий во многом схож со статусом Канадской комиссии по правам человека. К полномочиям комиссий относятся: рассмотрение жалоб на дискриминацию²⁰, правовое просвещение, поощрение грантами научных исследований в сфере дискриминации, представление ежегодных отчетов в законодательный орган, а также министру, определяемому лейтенант-губернатором провинции. Комиссии провинций взаимодействуют с федеральной Комиссией, но при этом автономны в осуществлении полномочий.

Основное усилие комиссий сосредоточено на реализации принципа равенства и устранения дискриминации в различных сферах. С этой целью комиссии разрабатывают политику, направленную на реализацию положений законов провинции о правах человека, в которых закреплены равные права и возможности без дискриминации в различных сферах. Наиболее значительные усилия комиссий сосредоточены на рассмотрении жалоб на нарушения закона о правах человека. Процедуры рассмотрения жалобы аналогичны процедуре, в рамках которой действует Канадская комиссия по правам человека. В общем механизме разрешения конфликта по жалобе высока роль провинциальных трибуналов, действующих в рамках соответствующих законов о правах человека провинций.

Наряду с комиссиями, в провинциях Канады активную деятельность осуществляют защитники прав (защитники граждан), созданные по образцу «классической» модели омбудсмана. В истории правозащитных институтов Канады защитники граждан были учреждены в провинциях еще в 60-гг. прошлого столетия. Так, например, в Онтарио должность защитника прав введена в 1967 г., в Квебеке — в 1968 г.

Статус защитника прав устанавливается специальным законом провинции об омбудсмене. Он является должностным лицом, избираемым законодательным органом. К примеру, согласно Закону Онтарио омбудсмен избирается Законодательным собранием на пять лет с возможностью переизбрания на тот же срок. Он не является государственным служащим, а выступает в качестве должностного лица законодательного органа власти провинции (ст. 2)²¹. В рамках своей деятельности омбудсмен обладает иммунитетом от судебного преследования.

Следует отметить, что на должность омбудсмана провинции избираются лица, имеющие опыт работы в сфере защиты прав человека, как правило, с юридическим образованием и опытом общественной или государственной деятельности. К примеру, действующий защитник граждан Квебека Мари Рифрент в течение 30 лет занимала различные должности — от адвоката до вице-президента комиссии

²⁰ Например, Комиссия по правам человека провинции Альберта рассматривает жалобы на дискриминацию в сферах рекламы, товаров, услуг, аренды, жилья, практики трудоустройства, членства в профессиональных союзах и ассоциациях. См.: URL: <https://www.albertahumanrights.ab.ca/services/Pages/services.aspxies> (дата обращения: 04.02.2021).

²¹ Закон Онтарио об Омбудсмене // URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/90o06> (дата обращения: 21.01.2021).

по стандартам, справедливости, здоровью и безопасности труда (12 лет занимала различные государственные должности в Министерстве юстиции)²².

Полномочия омбудсмана провинции, при незначительных различиях, включают: рассмотрение жалоб физических лиц на решения, действия (бездействие) органов и должностных лиц провинции, которые, по мнению заявителя, нарушают его права; проведение административного расследования; представление ежегодных и специальных докладов парламенту провинции; информирование общественности о результатах своей деятельности. Свои полномочия омбудсмен осуществляет исключительно в рамках законодательства провинции.

Общей тенденцией развития института омбудсмана провинций является расширение юрисдикции, как в плане придания дополнительных полномочий, так и в аспекте расширения сфер контроля. Одной из значимых сфер контрольной деятельности омбудсменов в начале XXI века становится контроль в отношении муниципалитетов (местной администрации, иных муниципальных органов). К примеру, в силу изменения законодательства 2015 г. омбудсмен Онтарио получил право на осуществление проверок по жалобам на муниципальные органы. По мнению исполнявшей обязанности омбудсмана данной провинции Б. Финдлей, расширение юрисдикции в отношении муниципалитетов более чем оправданно, поскольку население наиболее часто взаимодействует именно с органами местного управления. Высок процент жалоб на действия муниципальных должностных лиц²³.

Омбудсмены активно взаимодействуют с парламентами провинций. Наряду с традиционными ежегодными докладами, они вправе подготовить специальный доклад по проблеме, которая, по их мнению, имеет системный характер. Омбудсмен обладает правом выступления в парламенте в рамках часа защитника граждан, представляя видение проблем нарушения прав граждан и предлагая конкретные меры для их разрешения. Защитник граждан взаимодействует не только с парламентом в целом, но и с комитетами.

Омбудсмен провинции выступает посредником между гражданами и публичными органами в вопросе защиты прав граждан и их объединений. Его действия направлены на предотвращение, а в необходимых случаях на устранение ошибок, злоупотреблений, приводящих к нарушениям прав физических лиц. При этом, изучая акты органов и должностных лиц провинции, омбудсмен оценивает их не только с позиции действующего законодательства, но и вправе оценить решение публичного органа (должностного лица) с позиции справедливости и обоснованности. Так, согласно ст. 23 Акта об омбудсмене Британской Колумбии подлежащие оценке акты и действия органов и должностных лиц публичной власти могут не противоречить закону, но быть несправедливыми, связаны с применением необоснованных или недобросовестных процедур²⁴.

²² URL: <https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/a-propos/la-protectrice-du-citoyen> (дата обращения: 23.01.2021).

²³ Цит. по: *Ларичев А. А.* Правовое регулирование и организация местного самоуправления: опыт Канады и его применимость в российских условиях : монография. М. : Проспект, 2017. С. 200.

²⁴ URL: <https://bcombudsperson.ca/fairness-education-resources/> (дата обращения: 24.01.2021).

Посредством переговоров между заявителем (гражданином) и органом публичной власти омбудсмен стремится разрешить проблему, не доводя ее до судебного разбирательства²⁵. Следует обратить внимание на одну важную особенность — омбудсмен провинции в рамках жалобы нацелен на оценку решений и действий (бездействия) публичных органов и должностных лиц. Он вправе способствовать разрешению конфликта, но в защите прав гражданина имеет ограниченные возможности. Принимаемые им решения носят исключительно рекомендательный характер. Омбудсмен действует методом убеждения. Исполнение даваемых им рекомендаций основано не на авторитете силы (например, возможности применения штрафных и карательных санкций), а на силе авторитетности института, подкрепляемого авторитетом личности омбудсмана.

По утверждению Раймонды Сен-Жермен, экс-омбудсмана Квебека, «рекомендации омбудсмана Квебека были реализованы, как уже было отмечено, в 99 случаях из 100. Это свидетельствует о готовности министерств, ведомств и учреждений обеспечивать беспрепятственное урегулирование спорных вопросов и улучшать качество своих услуг, равно как и обеспечивать права граждан. Однако, если омбудсмен считает, что сотрудник государственного органа не принимает удовлетворительных мер по исправлению ситуации адекватно и в разумные сроки, Закон о защитнике граждан предусматривает письменное уведомление об этой ситуации правительства. Кроме того, если защитник считает этот пример уместным, то он может сообщить о нем в своем специальном или ежегодном докладе, а также публично выступить по этому вопросу и предложить возможный путь решения данной проблемы»²⁶.

Более чем 50-летний опыт деятельности института защиты прав человека (омбудсмана) Канады демонстрирует не только разнообразие моделей, но и стремление к объединению в рамках ассоциаций омбудсменов. Взаимодействие на федеральном уровне обеспечивает Федеральный форум омбудсменов (The Federal Ombudsman Forum), объединяющий членов Канадской комиссии по правам человека и специализированных омбудсменов федерального уровня (комиссаров).

Омбудсмены провинций и федеральные специализированные омбудсмены координируют деятельность в рамках Канадской ассоциации омбудсменов (The Canadian Ombudsman Association). Ассоциация канадских омбудсменов колледжей и университетов (The Association of Canadian College and University Ombudspersons) объединяет омбудсменов учреждений образования.

В конце XX столетия на собрании омбудсменов разного уровня было принято решение о создании Форума канадских омбудсменов (Forum of Canadian Ombudsman). Цель его учреждения заключается в повышении роли омбудсмана в различных сегментах канадского общества и мировом сообществе, а также в

²⁵ По данным официального сайта, к Защитнику граждан провинции Квебек в среднем в год поступает свыше 19 тысяч обращений (URL: <https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/a-propos/role-et-mandats> (дата обращения: 24.01.2021)).

²⁶ URL: http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/raymonda-sen-zhermen-rekomendatsii-ombudsmana-kvebeka-vpolnyayutsya-na-99-protsentov (дата обращения: 25.01.2021).

развитии авторитета института омбудсмана путем обмена идеями, поиск инновационных направлений, передовой практики и разработка профессиональных стандартов²⁷. Важными направлениями деятельности Форума являются повышение квалификации омбудсменов и сотрудников их аппаратов, проведение научных исследований, направленных на изучение опыта и повышение эффективности деятельности национального института омбудсмана, организация и проведение конференций для омбудсменов разного уровня.

Итак, для института защиты прав человека (омбудсмана) Канады характерны следующие особенности: во-первых, децентрализация, которая выражается в автономности провинций и Федерации в учреждении и закреплении статуса должностных лиц и органов, осуществляющих правозащитную деятельность; во-вторых, институциональный плюрализм, проявляющийся в разнообразии структур (органов, должностных лиц), объемом их полномочий, направленных на защиту прав человека; в-третьих, развитие специализации государственных правозащитных институтов по различным сферам (дискриминация, трудовые отношения, жилищные, налоговые, по раскрытию информации и др.); в-четвертых, формирование «локальной» модели омбудсмана в частных корпорациях, школах, университетах и иных организациях и учреждениях.

Для российской практики, полагаю, содержательным является опыт деятельности Канадского трибунала по правам человека. Трибунал осуществляет рассмотрение дел по жалобам граждан на действия и решения административных органов управления по процедуре судебного разбирательства. Как правило, Трибунал рассматривает наиболее сложные конфликты при условии обращения к нему Комиссии по правам человека.

В российской практике заявлена идея суда по правам человека. Такой орган мог бы осуществлять юрисдикционный контроль в отношении органов (должностных лиц, государственных служащих) публичной власти в сфере управления, чьи решения или действия (бездействия) привели, по мнению гражданина, к нарушению его прав. Суд по правам человека рассматривал бы жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционного права (свободы) гражданина.

Обращение Уполномоченного являлось возможным в случае, когда орган (должностное лицо) не принял меры по восстановлению права (свободы) и отклонил рекомендации, содержащиеся в заключении Уполномоченного по правам человека, направленного данному органу. Суд по правам человека мог бы выступить квазисудебным органом, осуществляющим юрисдикционный контроль в отношении органов управления. Особенность данного суда заключалась бы, с одной стороны, в доступности для гражданина (упрощенная процедура рассмотрения дела), с другой — в возможности оценки не только правомерности, но и целесообразности действий соответствующих органов.

²⁷ Форум канадских омбудсменов. Официальный сайт. URL: http://www.ombudsmanforum.ca/en/?page_id=170/ (дата обращения: 21.02.2021).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Дудко И. Г., Гагаева Е. А.* Влияние европейского права на конституционное право государств Центральной и Восточной Европы : монография. — М. : Юрлитинформ, 2013. — 280 с.
2. *Кабышев С. В.* Муниципальный омбудсмен: зарубежный опыт и его рецепция в России // Сравнительное конституционное обозрение. — 2016. — № 5 (114). — С. 72—82.
3. *Ларичев А. А.* Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. — 2016. — № 5 (114). — С. 83—96.
4. *Ларичев А. А.* Правовое регулирование и организация местного самоуправления: опыт Канады и его применимость в российских условиях : монография. — М. : Проспект, 2017. — 336 с.
5. *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: история формирования и развития // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2020. — № 4. — С. 3—10.
6. *Linda C. Reif* Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman // Boston College Third World Law Journal. — 2011. — № 1 (269). — С. 269—310.