

## ИЗ ИСТОРИИ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА НАДЗОРА В РОССИИ

С первых лет существования Киевской Руси в обществе и государстве не было обычая строго следовать нормам права. В начале XI в. значение права начинает возрастать: появляется «Русская правда»; христианская церковь применяет некоторые законодательные акты Византии; заключаются письменные договоры между князьями, но судебные функции государственной власти так и не были отделены от исполнительных. Распад относительно единого древнерусского государства не способствовал развитию права. В то время, как в Европе период феодальной раздробленности характеризуется возрождением римского права, кодификацией обычного права, отделением суда от администрации, развитием университетского юридического образования, появлением сословия юристов, в России роль правового регулирования стала снижаться. Некоторое исключение представляют Новгородская и Псковская земли. Одним из факторов, оказывавших негативное влияние на развитие права на Руси, было татаро-монгольское иго.

Превращение Московского княжества в централизованное государство дало толчок развитию права в России. Управлять огромной страной без правовых норм становилось все труднее. В XVI — первой половине XVII в. достаточно разветвленный государственный аппарат закрепляет некие правила поведения, которые неизбежно приобретают правовой характер. Но нормы эти, как правило, действуют только сверху вниз. Они не защищают подданных от произвола со стороны государства, крестьян — от помещиков, а горожан — от воевод и приказных людей. В XVII в. борьба за неуклонное и точное соблюдение законов между государством в лице царской власти и служилым сословием началась не столько во имя защиты прав подданных, сколько для решения сугубо государственных задач. Так, взятки и казнокрадство рассматривались прежде всего как покушение на государеву казну, чем хуже становилось финансовое положение государства, тем настоятельнее была потребность в надзоре за исполнением закона. Стремление верховной власти к наведению порядка наталкивалось на отсутствие какой-либо законодательной регламентации прав и обязанностей, дисциплинарной и административной ответственности должностных лиц. Такая ответственность наступала в виде опалы либо в виде досрочного отзыва. Все должностные наказания чаще всего заключались в наставлении смотреть, чтобы «все государево было цело», и бороться с лихими людьми, «как Бог вразумит». Произволом нарождавшейся бюрократии было недовольно и население. Стремление общества жить по законам проявилось во время соляного бунта 1648 г. в Москве. Дворяне и купцы призы-

вали в челобитной царю последовать примеру византийского императора Юстиниана и провести систематизацию российского права. В результате появилось Уложение 1649 г. Надзорные функции предоставляются выборным от населения лицам и специальным органам и должностным лицам (так называемый «высший надзор»). С укреплением абсолютистских начал режима и ростом бюрократии предпочтение отдавалось «высшему надзору». Такой функцией обладали Боярская Дума и некоторые приказы.

По мере вытеснения из политической системы сословно-представительных органов возрастает потребность верховной власти осуществлять надзор с помощью не только прежней структуры власти, но и таких организационно-властных структур, которые бы подчинялись непосредственно монарху. В качестве такого органа многие исследователи усматривают Приказ тайных дел. По Уложению 1649 г. суд по-прежнему не был отделен от администрации, процесс по тяжким уголовным преступлениям осуществлялся в форме розыска, по доносам. По менее тяжким и гражданским делам должны были вершить суд по челобитьям истцов. Ни в той, ни в другой форме процесса государственное обвинение не могло быть востребовано.

Анализ русской истории государства и права IX–XVII вв. дает основание для вывода, что к началу XVIII в. сложились предпосылки для создания в России института надзора, но не было предпосылок для появления института государственного обвинения.

*А.А. Тимошенко*

Академия управления при Президенте Республики Беларусь (Минск)

## **ИНСТИТУТ ОМБУДСМАНА И ЕГО РОЛЬ В МЕХАНИЗМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

Среди механизмов защиты прав и законных интересов граждан от произвола органов государственной власти и от злоупотребления властью со стороны должностных лиц и иных государственных служащих особое место занимает институт омбудсмана. Созданный в начале XIX в. в Швеции (1809) институт омбудсмана, или, как он называется в других странах, парламентский уполномоченный по делам администрации (Великобритания), Коллегия народной правозащиты (Австрия), медиатор (Франция), общественный адвокат и помощник граждан (США), Уполномоченный по правам человека (Россия), получил после Второй мировой войны широкое распространение в европейских странах и других регионах мира. В настоящее время уже в 100 странах мира омбудсманы стоят на страже прав и свобод человека. Австрийский профессор, доктор права В. Пикль дает высокую оценку этому институту: «Его создание и деятельность открыли новую главу в отношениях меж-

212