

УДК 341.231.14

**Мешкова А.В.***(г. Москва)*

## СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

*Аннотация.* В статье раскрыты основные предпосылки формирования и становления института омбудсмена в зарубежных странах. Исследованы опыт функционирования данного института в различных странах и особенности правового положения института омбудсмена. Рассмотрены требования, предъявляемые к кандидатам на должность омбудсмена, общие черты, присущие большинству омбудсменов. В статье проведен анализ основных моделей формирования института омбудсмена за рубежом и раскрыты общие направления деятельности омбудсмена Организации Объединенных Наций (ООН). Выявлены особенности назначения и освобождения от должности омбудсмена в различных странах. Рассмотрен один из важнейших принципов осуществления деятельности омбудсмена – принцип независимости, характерный для всех омбудсменов. Исследованы также особенности законодательного закрепления института омбудсмена.

*Ключевые слова:* омбудсмен, уполномоченный по правам человека, обеспечение и защита прав граждан, парламентский уполномоченный, рекомендательный характер, рассмотрение жалоб, медиатор.

**A. Meshkova***(Moscow)*

## ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION IN FOREIGN COUNTRIES

*Abstract.* The basic prerequisites for formation and establishment of the Ombudsman institution in foreign countries are revealed in the article. Besides, the experience of this institution functioning in different countries is examined. In the article the peculiarities of the legal status of the Ombudsman institution are studied. The requirements to the candidates for the position of the Ombudsman are also considered in the article, as well as the common features of the majority of the ombudsmen are explored. The basic models of formation of the Ombudsman institution abroad are analyzed in the article. General directions of the UN Ombudsman's activities are also covered. The peculiarities of the appointment and dismissal of ombudsmen in different countries are revealed. The principle of independence, common to all the ombudsmen, is considered as one of the most important principles for the implementation of ombudsmen's activities. The features of legislative consolidation of the ombudsman institution are also researched.

*Key words:* the Ombudsman, commissioner for human rights, ensuring and protection of citizens' rights, Parliamentary Ombudsman, advisory nature, consideration of complaints, mediator.

Обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина является приоритетной целью и важным направлением политики любого государства на современном этапе развития. «Целью современной стратегии России является превращение Российской Федерации в развитую демократическую страну, занимающую адекватное ее потенциалу место в мировой политике и экономике» [6, с. 142]. Соблюдение единых международных стандартов в этой области является необходимым условием эффективности правозащитной деятельности. В связи с этим для лучшего понимания механизма обеспечения прав и свобод граждан в Российской Федерации необходимо рассмотреть опыт становления и развития такого института, как институт омбудсмана, на примере ряда зарубежных стран, где данный институт зародился.

Как утверждают историки, предпосылки возникновения института омбудсмана зародились еще во времена Древней Греции и Древнего Рима, когда впервые была произведена попытка по установлению контроля над исполнением положений правоустанавливающих документов, касающихся соблюдения прав и свобод граждан.

В Афинах в 509 г. до н. э. полномочиями по осуществлению контроля и надзора за администрацией обладал архонт-эпоним. Прототипом современного омбудсмана в древние времена являлась греческая гелиэя, основной функцией которой было рассмотрение жалоб на судебные решения и осуществление контроля за администрацией [13, с. 216].

В 494 г. до н.э. в Древнем Риме были введены должности народных трибунов, которые обладали полномочиями по вынесению протеста на решение сената, а также по наложению вето на решения патрицианских магистратов. Кроме того, они обладали полномочиями, позволяющими накладывать арест на указанных должностных лиц. Народные трибуны обладали абсолютной неприкосновенностью. В случае оскорбления данного должностного лица оскорбивший карался смертной казнью [13, с. 78].

В современном понимании институт омбудсмана зародился в Швеции [12, с. 39]. Причиной его возникновения послужила необходимость урегулирования полномочий короля дополнительными полномочиями парламента, которые заключались в возможности назначения особого должностного лица (парламентского комиссара, омбудсмана), в компетенцию которого входило осуществление контроля и надзора за соблюдением

органами исполнительной и судебной власти правовых актов, издаваемых парламентом. Основным направлением деятельности данного органа являлось обеспечение защиты прав, свобод и законных интересов граждан от произвола государственных органов и их должностных лиц при осуществлении ими своих государственно-властных полномочий. Таким образом, в 1713 г. король Швеции Карл XII издал Указ «О канцлерстве», на основании которого была введена должность верховного прокуратора (Högste Ombudsmannen), одной из функций которого являлся общий надзор за законностью в деятельности государственной администрации. В 1809 г. появилась должность специального парламентского омбудсмана, который был наделен функциями по осуществлению конституционного контроля над деятельностью исполнительной власти и других государственных органов в целях защиты прав граждан от произвола администрации, что знаменовало собой создание нового правового института в конституционном праве [12, с. 40; 8, с. 11].

В 1953 г. для контроля над деятельностью гражданской и военной администрации государства был учрежден институт омбудсмана в Дании. Датская модель получила наибольшее признание в мире благодаря тому, что датская правовая система ближе англо-американской и европейской континентальной правовой культуре [11, с. 10].

Несмотря на то, что решения и другие формы представления датского омбудсмана носят рекомендательный характер, в полномочиях данного должностного лица присутствуют также и императивные элементы [14, с. 2].

Как показывает мировой опыт, институт омбудсмана вводится тремя разными путями: на основе конституционных положений, развитых позже в законодательстве; в результате принятия специального закона и более позднего закрепления указанного института на конституционном уровне; на базе специального закона без фиксации в конституции [9, с. 1].

К первой модели формирования рассматриваемого института относятся такие страны, как Швеция, Венгрия, Испания, Дания и др.

Ко второй – Португалия, Польша и др.

Третью модель избрали такие страны, как: Франция, Австралия, Великобритания, некоторые штаты Соединенных Штатов Америки и др.

Во многих странах процесс становления и развития данного правозащитного института, призванного обеспечивать соблюдение баланса между интересами государства и граждан, продолжается. Наряду с классической моделью парламентского уполномоченного создаются специализированные омбудсманы, к которым относятся: финансовые, административные омбудсманы, омбудсманы по правам ребенка, уполномоченные по правам заключенных, военные омбудсманы и т. д. [3, с. 91].

Появление института омбудсмана в странах с различными формами правления указывает на развитие реальных демократических принципов и ценностей и ставит человека и гражданина с его правами и свободами во главу угла при осуществлении государственными органами и их должностными лицами властных полномочий.

Всеобщий процесс глобализации демократических стандартов на современном этапе развития подтверждается также и тем, что институты уполномоченных по правам человека создаются не только на внутригосударственном уровне, но и на уровне международных организаций и объединений [1].

«Развитие международного права и международных отношений в XXI в. характеризуется значительным расширением правового регулирования различных областей отношений между государствами, включая сферы их внутренней жизни» [4, с. 75].

Так, Европейским Союзом в 1993 г. посредством заключения Маастрихтского договора была учреждена должность Европейского медиатора, введенная в действие в 1995 г. Данное должностное лицо избирается Европейским парламентом сроком на 5 лет, в его полномочия входит осуществление контроля над деятельностью организаций Европейского сообщества в области соблюдения прав и законных интересов человека и гражданина. Основным направлением деятельности является рассмотрение жалоб граждан на органы администрации [15].

В Организации Объединенных Наций также существует должность омбудсмана, который оказывает содействие в урегулировании спорных ситуаций и конфликтов. Данный уполномоченный не играет роли защитника, а также представителя какой-либо стороны спора, он осуществляет медиаторские функции и способствует выработке общего решения, удовлетворяющего требования обеих сторон.

В своей деятельности омбудсмен ООН независим, что выражается в непосредственном содействии в разрешении сложившейся конфликтной ситуации, беспристрастен и нейтрален. При осуществлении своих полномочий руководствуется принципом конфиденциальности, т. е. не подотчетен каким-либо органам ООН и другой стороны. Также данный омбудсмен не имеет полномочий на участие в официальных судебных или административных процессах, касающихся проблемы, в разрешении которой он принимал участие [5].

Для разрешения различных конфликтов и проблем омбудсмен ООН проводит особые тренинги по предотвращению спорных ситуаций, осуществляет посредничество, а также применяет иные механизмы неофициального разрешения споров, в число которых входят и методы челночной демократии.

По словам Джонстона Барката, Помощника Генерального секретаря Службы омбудсмена и посредничества ООН, омбудсмен стремится «отыскать глубинные причины затруднений и подсказать, что надо изменить, чтобы в будущем свести их к минимуму и создать в Организации Объединенных Наций более благоприятную рабочую обстановку» [2].

Основной особенностью всех омбудсменов в различных странах является его независимость. Избираемый парламентом омбудсмен подотчетен лишь этому органу. Контроль, осуществляемый омбудсменом над деятельностью государственных органов, является внешним и иницируется самим омбудсменом или по требованию граждан. Поскольку омбудсмен осуществляет контроль в сфере соблюдения прав и свобод граждан государственными органами, а деятельность государственных органов в различных странах отличается, то и сфера контроля омбудсменов разных стран не является одинаковой. Основным отличием омбудсменов от государственных органов по охране и защите прав и интересов граждан является то, что омбудсмен при рассмотрении конкретных нарушений государственными органами в области прав и свобод граждан руководствуется, в первую очередь, принципами человечности, справедливости, целесообразности, а также принципом соблюдения баланса между интересами государства и общества. В связи с этим данный институт является важным дополнительным средством защиты граждан от произвола администрации в государствах с развитой системой административных судов. Главным преимуществом деятельности омбудсменов является ее упрощенный порядок обеспечения и защиты прав граждан [7], а также бесплатное предоставление юридических консультаций по правовым вопросам. В связи с различной спецификой условий, в которых осуществляет свою деятельность уполномоченный, характерной для каждой конкретной страны, способы и организация его деятельности различны, что определяет многообразие форм института омбудсмена, так как данный институт создается в уже действующей правовой системе. Это обуславливает наличие как общих черт, так и индивидуальных особенностей рассматриваемого института, которые формируются с учетом национальных традиций, существующей системы органов государственной власти, а также механизма системы сдержек и противовесов и т. д.

Правовое положение уполномоченного по правам человека в большинстве стран вводится либо особым актом парламента, либо конституцией государства. Избрание на должность омбудсмена осуществляется парламентом, как правило на прямых выборах на срок полномочий данного законодательного (представительного) органа. Однако существуют в ряде стран особенности назначения данного должностного лица, так, во Фран-

ции омбудсмен назначается декретом Совета Министров, в Англии – королевой, где должность омбудсмена, как и должность генерального контролера и аудитора, относится к категории «статутных» должностных лиц Палаты общин [8, с. 71].

В разных странах к кандидату на должность омбудсмена предъявляются различные требования. Так, в Швеции омбудсменом может быть лицо с достойной репутацией, имеющее юридическое образование. Для омбудсмена Новой Зеландии, Великобритании наличие данной специальности необязательно. В Финляндии омбудсмен имеет право на участие в деятельности правительства; ранее омбудсмены являлись даже членами парламента, а также стояли во главе данного органа.

Следующим отличием омбудсмена в разных странах является место, которое он занимает в системе разделения властей. В большинстве стран данный институт является вспомогательным органом представительной власти, а во Франции омбудсмен подчинен органам исполнительной власти. Также различна и сфера компетенции уполномоченного. В ряде стран контрольные полномочия данного органа распространяются на деятельность органов судебной власти, администрации тюрем, органов муниципального самоуправления, правоохранительных органов и т. д. Наиболее широкие полномочия у омбудсменов Скандинавских стран, например, финский омбудсмен наделен правом на осуществление надзора за деятельностью министров правительства [10, с. 85].

В некоторых странах омбудсмены не вправе рассматривать дела, ранее рассмотренные судебными инстанциями. Как правило, омбудсмены осуществляют свою деятельность по содействию защите прав и свобод граждан на основе конкретной жалобы гражданина, в связи с чем основным направлением работы уполномоченного является рассмотрение таких жалоб. В большинстве стран омбудсмены непосредственно осуществляют прием граждан, исключением являются французский и английский омбудсмены, жалобы к которым поступают через парламент, что обусловлено стремлением соблюдения традиции по распределению ответственности администрации перед гражданами, а также в целях ограждения омбудсмена от жалоб, рассмотрение которых не входит в его компетенцию.

При осуществлении своей деятельности омбудсмен производит проверку законности и обоснованности актов управления, процедуры их принятия, а также деятельности государственных органов и их должностных лиц. Рассматривая жалобу, омбудсмен имеет право требовать необходимые для осуществления проверки акты, различные документы, также объяснения должностных лиц и граждан. В компетенцию омбудсмена большинства стран входит осуществление выездных проверок деятельности государс-

твенных органов. Например, шведский омбудсмен при осуществлении таких проверок знакомится с материалами уголовных и гражданских дел на предмет соблюдения процессуальных сроков, а также законности вынесенных решений [8, с. 11].

Общей чертой омбудсменов является отсутствие полномочий по изменению решений органов исполнительной власти, вместе с тем омбудсмены используют иные методы по устранению обнаруженных в ходе осуществления деятельности нарушений прав и законных интересов граждан. Основной формой реагирования омбудсменов на такие нарушения является внесение представлений в парламент или правительство, которые содержат предложения по устранению нарушений, а также противоречий в законодательстве и иных недостатков.

Омбудсмены могут лично обращаться к должностным лицам государственных органов в целях разрешения спорной ситуации на начальном этапе. В ряде стран омбудсмены имеют право на обращение в Конституционный суд, инициирование уголовного дела, обращение в судебные инстанции с ходатайством о применении санкций [3, с. 91].

Рекомендации омбудсменов, содержащиеся в представлениях, вносимых государственным органам и их должностным лицам, не носят обязательного характера, юридическая сила таких рекомендаций основана, в первую очередь, на убедительных доводах и справедливости. Как показывает практика, несмотря на рекомендательный характер обращений омбудсмена, они редко отвергаются государственными органами и их должностными лицами. Это обусловлено высоким доверием к избираемому лицу, пользующемуся авторитетом в стране. Однако существуют и исключения из этого правила, например, омбудсмены Канады и Соединенного королевства обладают обязательной силой решений [8, с. 25].

По итогам своей деятельности омбудсмены составляют ежегодный доклад парламенту или иному государственному органу, которому они подотчетны. В данном документе омбудсмены сообщают об основных направлениях деятельности по устранению нарушений, о недостатках, обнаруженных в ходе работы по обеспечению прав и свобод граждан, а также дают рекомендации по устранению нарушений прав граждан, в связи с применением конкретных правовых актов, и по усовершенствованию действующего законодательства [3, с. 89].

Положительный опыт функционирования данного правозащитного института в зарубежных странах обусловил появление Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, который вобрал в себя основополагающие черты, присущие всем омбудсменам. Появление Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации свидетельствует

о повышении уровня демократизации Российского государства, а также о достижении уровня международных стандартов в области обеспечения и защиты прав и свобод граждан.

Как было отмечено Уполномоченным по правам человека в городе Москве А.И. Музыкантским в беседе с В. Кара-Мурзой во время передачи Радио Свободы, посвященной эффективности работы российского омбудсмена, значимость института омбудсмена в России значительно выше, чем в других странах, где он появился намного раньше.

Следует отметить, что несмотря на существенные достижения в области защиты прав и свобод граждан в Российской Федерации, институт российского омбудсмена нуждается в дополнительной правовой и организационной регламентации. По причине того, что потенциал, заложенный в данном правозащитном институте, не раскрыт в должной мере, в первую очередь, из-за отсутствия у российского омбудсмена государственно-властных полномочий. Учитывая, что его деятельность направлена на недопущение и устранение нарушений прав и свобод граждан в деятельности органов государственной власти, данное обстоятельство существенно снижает эффективность его деятельности, ведь в случае выявления нарушений прав и законных интересов граждан омбудсмен вправе лишь направить рекомендации об их устранении в государственный орган, допустивший подобные нарушения. Таким образом, достижение положительного результата в правозащитной деятельности будет зависеть исключительно от авторитета лица, занимающего эту должность, и от добросовестности самого государственного органа. А поскольку речь идет, в первую очередь, о защите прав и интересов человека и гражданина, в данном случае нельзя полагаться только на рекомендательные формы.

Заслуживающим внимания является положительный опыт ряда зарубежных стран, рассмотренный выше, где омбудсмены обладают определенными контрольными государственно-властными полномочиями, что существенно повышает степень защищенности прав граждан этих стран. Таким образом, мы считаем, что наделение российского омбудсмена отдельными властными полномочиями в области обеспечения прав граждан выведет на новый уровень всю правозащитную деятельность в России в целом, ключевым звеном которой станет институт Уполномоченного по правам человека.

#### Литература:

1. Гаипов З. Глобализация демократии и ее парадоксы в национальных государствах [Электронный ресурс]. URL: <http://ia-centr.ru/expert/4915/> (дата обращения: 15.03.2014).



2. Баркат Дж.: «Когда вместе работают различные талантливые люди, у них рождаются богатые и плодотворные идеи...» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/ru/ombudsman> (дата обращения: 15.03.2014).

3. Доспаев М.А. Международный опыт развития института омбудсмана // Вестник КРСУ. 2008. Том 8. № 2. С. 89–91.

4. Карташкин В.А. Международная защита прав человека и внутренняя юрисдикция государств // Обозреватель – Observer. 2013. № 2 (277). С. 66–75.

5. Принципы, которыми омбудсмен руководствуется в своей работе – Омбудсмен ООН и посреднические услуги [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/ru/ombudsman/principles.shtml> (дата обращения: 15.03.2014).

6. Синчук Ю.В., Синчук И.Ю. К вопросу безопасности Российского государства // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «История и политические науки». 2012. №5. С. 141–147.

7. Старушенко Г. За суверенитет и самоопределение без сепаратизма // Обозреватель – Observer. 1993. № 8 (12).

8. Тимофеев М.Т. Институт омбудсмана в Великобритании и Ирландии: роль, основанный на сотрудничестве. М.: Новая юстиция, 2006. 208 с.

9. Тхаркахо М.М. Особенности формирования института омбудсмана в зарубежных странах [Электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-formirovaniya-instituta-ombudsmena-v-zarubezhnyh-stranah> (дата обращения: 15.03.2014).

10. Хаманева Н.Ю. Место и роль омбудсмана в системе правового контроля // Правоведение. 1992. № 2. С. 84–88.

11. Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. М.: Институт государства и права РАН, 1998. 80 с.

12. Хиль-Роблес А. Парламентский контроль над администрацией (институт омбудсмана). М.: Московская школа политических исследований, 2004. 360 с.

13. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: учеб. пособие: в 2 т. / под ред. К.И. Батыра и Е.В. Поликарповой. М.: Проспект, 2014. Т.1. 392 с.

14. Чуксина В. Внесудебные специализированные правозащитные институты: опыт России и зарубежных стран // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 2. С. 5–9.

15. The European Ombudsman – Origins, Establishment, Evolution – Commemorative volume published on the occasion of the 10th anniversary of the institution [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/historicaldocuments.faces> (дата обращения: 15.03.2014).