

Правозащитная деятельность зарубежных моделей института омбудсмана в системе государственного управления

В. И. Стариков

Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия

В статье дается характеристика института омбудсмана в зарубежных странах. Рассматривается история становления, основная функция омбудсмана — рассмотрение жалоб на действия государственных органов, должностных лиц и служащих государственного аппарата, исследуются устоявшиеся на сегодняшний день типичные модели института омбудсмана.

Ключевые слова: *омбудсмен, Всеобщая декларация прав человека, скандинавские страны, права человека, парламентский омбудсмен, исполнительный омбудсмен, независимый омбудсмен.*

В комплексном документе в области прав человека — Всеобщей декларации прав человека 1948 года — в статье 2 говорится, что «каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения» [1].

В Венской декларации и Программе действий, принятой на Всемирной конференции по правам человека 25 июня 1993 года, сказано: «Все права человека универсальны, неделимы, взаимосвязаны и взаимозависимы» [2]. Права человека должны быть защищены законом (принцип верховенства закона). Государство обязано не только воздерживаться от нарушений прав человека, но и защищать права одних индивидов от посягательств других.

Институт омбудсмана в современных зарубежных правовых системах по праву является важным механизмом защиты прав и свобод человека, укрепления законности в работе государственных органов.

Для обеспечения защиты прав человека в Европе был создан институт уполномоченного по правам человека «омбудсмен» — от шведского «ombudsman» — представитель чьих либо интересов, в ряде стран — специальное должностное лицо парламента, наблюдающее за законностью действий государственных органов и соблюдением прав и свобод граждан [3]. Основная функция омбудсмана — рассмотрение жалоб на действия государственных органов, должностных лиц и служащих государственного аппарата.

Первые официальные упоминания данной должности, отмечает А. В. Шавцова, связывают с историей становления государственности Швеции и относят к периоду правления Карла XII [4]. Институт омбудсмана имеет скандинав-

ское происхождение. Впервые он был создан в Швеции в начале XIX века, когда в Конституции 1809 года была введена должность омбудсмана юстиции. Однако сам термин «омбудсмен» появился в Швеции еще в XVIII веке. Он имеет немецкое происхождение, и его корни восходят к раннему периоду истории германских племен. Омбудсменом называлось лицо, которое избиралось для сбора от имени пострадавшей стороны денежной пени (виры) с преступников, совершивших убийство. Шведы и другие скандинавские народы переводили слово «омбудсмен» как «поверенный», «управляющий делами», «доверенное лицо». Предполагают также, что корни компетенции этой фигуры просматриваются в римских должностях цензоров, трибунов, провинциальных прокураторов. Поначалу, в эпоху абсолютной монархии, омбудсмены были людьми короны, призванными контролировать от имени верховной власти деятельность чиновников и судей. По мере перехода к конституционной монархии омбудсмен становится парламентским органом, что и получило закрепление в Конституции Швеции.

После введения института омбудсмана в Швеции, — как справедливо отмечает А. А. Ковалев, первыми кто поддержал идею о создании такого института были прежде всего Скандинавские страны [5, с. 410]. Второй страной, где был введена должность омбудсмана, стала Финляндия в принятой 17 июля 1919 года Конституции Финляндии законодательно закреплялось создание омбудсмана юстиции (Justitie-Ombudsmanen), действующего параллельно и независимо от канцлера юстиции [6]. Его компетенция была определена Законом от 12 декабря 1918 года: «Парламентский омбудсман осуществляет надзор за соблюдением закона и исполнением обязанностей судами и иными органами власти, государственными служащими, а также за законностью действий работников публичных организаций и прочих лиц при исполнении ими своих обязанностей» [5, с. 411]. В Дании данный институт

создается в 1953 году. В соответствии со ст. 55 Конституции парламентский омбудсман Дании назначается фолькетингом (парламентом) Королевства Дания на четыре года. Закон устанавливает назначение Фолькетингом двух лиц, не являющихся депутатами Фолькетинга, для контроля за деятельностью гражданской и военной администрации государства [7].

В 1952 году стортинг (парламент) Норвегии принимает закон о военном омбудсмене. В 1962 году стортингом принимается Закон о Парламентском омбудсмене по делам публичной администрации. Впоследствии в этой стране появился и третий омбудсмен — омбудсмен потребителей. Деятельность омбудсмена потребителя аналогична деятельности шведского омбудсмена по защите прав потребителей. Институт омбудсмена в Норвегии руководствуется исключительно правом, и поэтому все проводимые им расследования и высказываемые им мнения должны соответствовать действующим законам. Однако институт омбудсмена является все же более гибким и менее формальным учреждением, чем судебная система. У омбудсмена, например, есть право выражать свое мнение, которое не является юридически обязательным, но обладает значительным авторитетом. Он может высказывать озабоченность или сомнения относительно применяемого закона или каких-то фактов, а также может критиковать решения за их необоснованность. Для граждан институт омбудсмена — альтернативное средство для исправления ошибок или недостатков в работе публичной администрации [8].

В Великобритании Парламентский Уполномоченный по делам администрации Великобритании был введен в 1967 году, Уполномоченный по жалобам для Северной Ирландии 1969 году с изменениями 1994 года. Парламентский комиссар по делам администрации рассматривает жалобы граждан, в которых содержатся требования устранить несправедливость, ущемления их прав, совершенные в результате «плохого управления» (*maladministration* — ненадлежащее выполнение административных функций). Кроме того, основной функцией парламентского комиссара является предание гласности информации об обнаруженных нарушениях [9].

В ФРГ Уполномоченный по делам военнослужащих избирается депутатами Бундестага в ходе тайного голосования на пять лет. Он не является ни депутатом Бундестага, ни государственным чиновником — у него особый статус. Уполномоченный по делам военнослужащих действует в целях «защиты основных прав и в качестве вспомогательного органа Бундестага для осуществления парламентского контроля» над вооруженными силами. Так записано в Основном

законе [10]. Закон об уполномоченном по делам военнослужащих точно определяет его задачи и полномочия. Здесь прежде всего называются два повода, по которым уполномоченный по делам военнослужащих начинает действовать: по указанию Бундестага или Комитета по обороне и когда ему становятся известны обстоятельства, на основании которых можно сделать вывод, что нарушаются основные права военнослужащих или принципы внутреннего руководства войсками.

Следует согласиться с мнением исследователей, что скандинавский институт омбудсмена в XX веке стал постепенно распространяться в европейских и американских странах. Пик его развития пришелся на 1950–1970-е годы, после ратификации Международного билля о правах человека (Всеобщей декларации прав человека 1948 года, Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года и Факультативного протокола к нему, Международного пакта о экономических, социальных и культурных правах 1966 года).

В Канаде (омбудсмены провинций Альберта и Нью-Брансуик 1967 года, Публичный защитник провинции Квебек 1969 года), В США (омбудсмены штатов Орегон, Гавайи, Нью-Йорк, Южная Каролина 1969 год, Публичный советник штата Небраска 1969 год, университетские омбудсмены) [11]. Должности омбудсмена в 60 годы XX века были введены в ряде африканских стран: Танзании, Ганы, Замбии, Нигерии.

Сегодня несколько десятков государств мира имеют такой институт, хотя он обладает различной компетенцией, возможностями, правовым статусом. При всех национальных отличиях основные функции омбудсмена состоят в том, что он принимает жалобы граждан на нарушения их прав и свобод действиями (или бездействию) правительственных чиновников и ведомств, рассматривает их и выносит свои заключения. И хотя эти заключения носят рекомендательный характер (то есть чиновники не обязаны им следовать), но в подавляющем большинстве случаев рекомендации омбудсмена принимаются к исполнению.

Сама должность омбудсмена носит в разных странах различные наименования. В скандинавских странах, на родине этого института, используется название омбудсмен юстиции. В англоязычных странах — парламентский уполномоченный (Парламентский уполномоченный по делам администрации — Великобритания, Северная Ирландия, Шри-Ланка). Парламентский уполномоченный для расследований (Новая Зеландия), просто парламентский уполномоченный (омбудсмен) — англоязычные провинции Канады. В трех странах применяется термин «уполномоченный» без прилагательного «парламент-

ский»; уполномоченный по жалобам (Израиль); уполномоченный по правам граждан (Польша); уполномоченный по правам человека (Россия). Используются также термины посредник; медиатор (Франция); проведор (поручитель) юстиции (Португалия); помощник граждан (штат Айова, США), адвокат народа (Румыния). В названии этого института применяется также термин «защитник», подчеркивающий его направленность именно на защиту прав граждан; защитник граждан (провинция Квебек, Канада), народный защитник (омбудсмен) (Испания), публичный защитник (штат Небраска, США), гражданский защитник (итальянские провинции); народный правозащитник (Хорватия). Иногда функцию института омбудсмена выполняет коллективный орган: коллегия народной правозащиты (Австрия); комиссия по расследованиям злоупотреблений администрации (Непал); парламентская комиссия по правам человека (Латвия). В целом омбудсмен понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений.

Исследователи А. Н. Соколов и К. Б. Трумпель особое внимание обращают на популярность и авторитет института омбудсмена который объясняется «демократическими принципами его деятельности, позволяющими ему эффективно выполнять функции защитника прав и свобод человека в отношениях между гражданином и государством в лице исполнительной власти».¹²

По определению международной ассоциации юристов, народный защитник — «омбудсмен» — это «служба, предусмотренная конституцией или актом законодательной власти, возглавляемая независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которая ответственна перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению и уполномочена проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия, представлять доклады». Есть другое определение института омбудсмена, содержащееся в литературе: «государственная служба, предусмотренная конституцией и возглавляемая независимым публичным должностным лицом высшего ранга, которое ответственно только перед законом».

В исследованиях А. В. Шавцовой, А. А. Ковалева, С. И. Глушковой и др. ученых отмечается, что в разных странах институт омбудсмена создается как на национальном уровне, так и на уровне регионов, а иногда и на уровне

муниципалитетов. Также могут вводиться должности «специализированных» омбудсменов, т. е. работающих по конкретным направлениям защиты прав человека (по делам армии, по правам потребителей по правам детей и др.). В мировой практике существуют устоявшиеся типичные модели института омбудсмена, которые различаются его местом в государственно-правовой системе, порядком его назначения, подчиненностью (подотчетностью) той или иной ветви власти или отсутствием таковой, объемом полномочий и т. д.

Парламентский омбудсмен находится в системе законодательной ветви власти, назначается (избирается) парламентом и подотчетен (или подконтролен) ему. Он выступает в качестве органа парламента, но обладает широкими полномочиями, придающими ему определенную самостоятельность и независимость от самого парламента. Основным направлением деятельности классического парламентского омбудсмена является контроль над деятельностью администрации и ее должностных лиц (в отличие от двух других моделей, в которых его контроль распространяется как на исполнительную, так и на законодательную власть).

В большинстве стран, где существует институт омбудсмена, он принадлежит именно парламентской модели. Это естественно, поскольку исторически омбудсмен — дитя парламента. Он возник именно как орган парламентского контроля над администрацией, как результат борьбы парламента (т. е. представителей народа) за права и свободы человека и гражданина, провозглашенные конституцией, но попираемые исполнительной властью. Парламентская модель более органична не только с точки зрения истории, но и в современном контексте, поскольку основные нарушения прав граждан имеют место при их взаимоотношениях с исполнительными органами государственной власти. Именно чиновники повинны в большей части нарушений гражданских прав и свобод.

Исполнительный омбудсмен является органом исполнительной власти, назначается правительством или президентом, ему подконтролен и подотчетен. Это довольно редко встречающийся вариант, который существует во Франции (Медиатор) и назначается Советом Министров. Также похожий институт действует в некоторых штатах США. Собственно, это спорный вопрос: можно ли французского медиатора отнести к омбудсмену.

Независимый омбудсмен представляет собой особую и самостоятельную ветвь власти, уровень которой соответствует уровню законодательной, исполнительной и судебной власти. При этом он может быть назначен президентом или парламентом или правительством, но после назначения

не подчиняется назначившему его органу. Такая модель омбудсмана существует в Португалии (Проведор юстиции), Намибии и Нидерландах.

Таким образом, институт омбудсмана в правовых системах зарубежных стран мира по справедливости считается важным механизмом защиты прав человека и укрепления законности в деятельности государственных органов. Омбудсмен не является классическим органом управления, он не правомочен отменять решения органов исполнительной власти, но позволяет

снизить конфликтность в сфере управления и уменьшить негативные последствия бюрократизации административного аппарата. Во многих странах омбудсманы имеют право запрашивать информацию и документацию из любых источников. Широкие надзорные функции за деятельностью аппарата и должностных лиц всех уровней, которыми наделен омбудсмен с целью защиты прав и законных интересов граждан, определяют его высокий авторитет и широкое признание общественностью.

Список литературы

1. Всеобщая декларация прав человека // Действующее международное право. — Т. 2, — М., 1996. — С. 5–8.
2. Венская декларация и Программа действий, принятая на Всемирной конференции по правам человека от 25.06.1993.
3. Словарь иностранных слов / под ред. А. Г. Спиркина, И. А. Акчурина, Р. С. Карпинской. — М. : Русский язык, 1987. — С. 346.
4. Шавцова, А. В. Право прав человека / А. В. Шавцова. — Минск : Тетра-Системс, 2011. — С. 192.
5. Ковалев, А. А. Международная защита прав человека / А. А. Ковалев. — М. : Статут, 2013.
6. Финляндия. Парламентский омбудсман. Закон о Парламентском омбудсмене // Национальные омбудсмены. — Варшава, 1999. С. 377.
7. Конституция Королевства Дании от 5 июня 1953 года. — URL: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/dania/dania--r.htm.
9. Парламентский контроль за властью в Скандинавских странах: Швеции, Норвегии, Дании. — URL: https://mgimo.ru/library/publications/parlamentskiy_kontrol_v_skandinavskikh_stranakh_shvetsii_norvegii_danii.
11. Уполномоченный по делам военнослужащих // Deutscher Bundestag. — URL: <https://www.bundestag.de/parlament/wehrbeauftragter/ru>.
12. Российская юридическая энциклопедия / под ред. А. Я. Сухарева. — М. : Инфра-М, 1999. — С. 639–640.

Дата поступления: 20.06.2021

Дата принятия к опубликованию: 22.06.2021

Сведения об авторе

Стариков Вячеслав Иванович — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционно-го права и муниципального права Института права Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. *kptp@csu.ru*

Библиографическое описание: Стариков, В. И. Правозащитная деятельность зарубежных моделей института омбудсмана в системе государственного управления / В. И. Стариков // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2021. — Т. 6, вып. 2. — С. 15–19.

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2021. Vol. 6, iss. 2. Pp. 15–19.

Human rights activities of foreign models of the ombudsman institution in the public administration system

V.I. Starikov

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. kpmp@csu.ru

The article describes the institution of the Ombudsman in foreign countries. The history of the establishment, the main function of the Ombudsman, is considered as the consideration of complaints against the actions of State bodies, officials and employees of the State apparatus, typical models of the institution of the Ombudsman that have been established to date.

Keywords: *Ombudsman, Universal Declaration of Human Rights, Scandinavian countries, human rights, parliamentary ombudsman, executive ombudsman, independent ombudsman.*

References

1. Vseobshchaya deklaratsiya prav cheloveka [Universal Declaration of Human Rights]. *Deistvuyushchee mezhdunarodnoe pravo* [Current international law]. Vol. 2. Moscow, 1996. Pp. 5–8. (In Russ.).
2. *Venskaya deklaratsiya i Programma deistvii, prinyataya na Vsemirnoi konferentsii po pravam cheloveka ot 25.06.1993* [Vienna Declaration and Program of Action, adopted at the World Conference on Human Rights on 25.06.1993]. (In Russ.).
3. *Slovar' inostrannykh slov* [Dictionary of foreign words]. Moscow, Russkii yazyk, 1987. P. 346 (In Russ.).
4. Shavtsova A.V. *Pravo prav cheloveka* [Human rights law]. Minsk, Tetra-Sistems, 2011. P. 192. (In Russ.).
5. Kovalev A.A. *Mezhdunarodnaya zashchita prav cheloveka* [International protection of human rights]. Moscow, Statut, 2013. (In Russ.).
6. Finland. Parliamentary Ombudsman. Law on the Parliamentary Ombudsman [Finlyandiya. Parlamentskii ombudsman. Zakon o Parlamentskom ombudsmen]. *Natsional'nye ombudsmeny* [National Ombudsmen]. Varshava, 1999. P. 377. (In Russ.).
7. Konstitutsiya Korolevstva Danii ot 5 iyunya 1953 goda []. Available at: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/dania/dania--r.htm. (In Russ.).
9. *Parlamentskii kontrol' za vlast'yu v Skandinavskikh stranakh: Shvetsii, Norvegii, Danii* [Parliamentary control over power in the Scandinavian countries: Sweden, Norway, Denmark]. Available at: https://mgimo.ru/library/publications/parlamentskiy_kontrol_v_skandinavskikh_stranakh_shvetsii_norvegii_danii. (In Russ.).
11. *Upolnomochennyi po delam voennosluhashchikh* [Commissioner for the Armed Forces]. *Deutscher Bundestag*. — Available at: <https://www.bundestag.de/parlament/wehrbeauftragter/ru>. (In Germ.).
12. *Rossiiskaya yuridicheskaya entsiklopediya* [Russian legal encyclopedia]. Moscow, Infra-M, 1999. Pp. 639–640. (In Russ.).