

Зарубежный опыт и его влияние на развитие института омбудсмана в системе публичной власти Российской Федерации

Т. Р. Булатов

Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения,
Санкт-Петербург, Российская Федерация

В статье с историко-правовых позиций рассматриваются вопросы организации и функционирования института омбудсмана в демократических государствах мира.

Раскрывается понятие омбудсмана и его роль в формировании и развитии гражданского общества путем содействия в восстановлении прав личности, нарушенных органами государственной власти и (или) их должностными лицами; в эффективной работе органов государственной власти; в выполнении роли посредника между обществом и государственной властью; в выполнении функций внесудебного разбирательства.

В Российской Федерации институт омбудсмана является относительно молодым и еще нуждается в дальнейшем совершенствовании. Интересным и важным представляется заимствование положительного опыта зарубежных демократических государств, в которых данный правовой институт функционирует на протяжении длительного времени и является примером успешного выполнения задач в сфере обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: омбудсмен, права человека, институт омбудсмана, уполномоченный по правам человека, контроль за соблюдением законов, независимый омбудсмен, парламентский омбудсмен, исполнительный омбудсмен.

Для цитирования: Булатов Т. Р. Зарубежный опыт и его влияние на развитие института омбудсмана в системе публичной власти Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. – 2022. – № 4 (70). – С. 74–83. DOI 10.35231/18136230_2022_4_74

Foreign experience and its impact on the development of the ombudsman institution in the system of public authority of the Russian Federation

T. R. Bulatov

Saint Petersburg State University of Aerospace Instrumentation,
Saint Petersburg, Russian Federation

The article deals with the organization and functioning of the Ombudsman institution in democratic states of the world from the historical and legal positions.

The concept of the ombudsman and his role in the formation and development of civil society is revealed by assisting in the restoration of individual rights violated by public authorities and (or) their officials; in the effective work of public authorities; in acting as an intermediary between society and public authorities; in performing the functions of extrajudicial proceedings.

In the Russian Federation, the institution of the Ombudsman is relatively young and still needs further improvement. It is interesting and important to borrow the positive experience of foreign democratic states in which this legal institution has been functioning for a long time and is an example of successful fulfillment of tasks in the field of ensuring the protection of human and civil rights and freedoms.

Key words: ombudsman, human rights, ombudsman institution, Commissioner for Human Rights, control over compliance with laws, independent Ombudsman, parliamentary Ombudsman, executive Ombudsman.

For citation: Bulatov, T. R. (2022). Zarubezhnyy opyt i yego vliyaniye na razvitiye instituta ombudsmena v sisteme publichnoy vlasti Rossiyskoy Federatsii [Foreign experience and its impact on the development of the ombudsman institution in the system of public authority of the Russian Federation]. *Leningradskiy yuridicheskij zhurnal – Leningrad Legal Journal*, No 4 (70), Pp. 74–83. (In Russian). DOI 10.35231/18136230_2022_4_74

В научных исследованиях встречается позиция, согласно которой начало рассматриваемого института было заложено еще в Древней Греции и Древнем Риме, где народы стремились установить контроль за соблюдением законов, регламентирующих права граждан. Именно поэтому начало становления института омбудсмана связывают с существованием первых должностей, осуществляющих контроль за соблюдением наиболее значимых законов, в которых регламентировались права личности.

Обратимся и к этимологии термина «омбудсмен», который является прототипом современного уполномоченного по правам человека. В средние века данный термин означал «поверенный», «управляющий делами», «доверенное лицо», и в нем был, очевидно, заложен характер «представительства». И с течением времени данное понятие обрело устоявшееся значение представителя пострадавших, защитника более уязвимых категорий лиц [1, с. 82].

Представители традиционной, наиболее популярной концепции возникновения института омбудсмана связывают момент его появления со Швецией. В 1713 г. здесь была введена должность «Верховного омбудсмана его величества». Позднее появилось новое название должности лица, осуществлявшего аналогичные полномочия, – канцлер юстиции.

Именно в тот период человек становится наиболее значимым звеном для государства, тем, кто непосредственно реализует права и обязанности и способствует развитию государства в целом. Постепенно государства пришли к выводу о том, что без человека и его качественного существования само функционирование государства и государственной власти утрачивает свое значение, а государство и государственная власть является не иначе как «служителем народа».

Позднее, с принятием новой Конституции 1809 г., был введен институт омбудсмана юстиции, именно с ее принятием данный институт обрел необходимую власть и независимость, омбудсмен вышел из-под контроля, а над ним была установлена зависимость от риксдага, который непосредственно осуществляет избрание и назначение омбудсмана, соответственно, перед ним он находится в ответе, постоянно предоставляет доклады об осуществляемой деятельности по надзору за администрацией, юстицией и церковью [2, с. 10–17].

Государство сосредоточило в руках омбудсмана целый ряд полномочий, в частности, им осуществлялся надзор за тем, ка-

ким образом органы государственной власти применяют положения закона, и, прежде всего, надзор осуществлялся за судебной ветвью власти и законностью тех решений, которые выносились судом. Также данный орган осуществлял конституционный контроль за органами государственной власти (прежде всего, исполнительной властью) для того, чтобы обеспечить реализацию основных прав и свобод человека и предотвратить любой произвол со стороны государственного аппарата.

Позднее данный институт был введен в Финляндии – государстве, в котором в роли омбудсмана выступал канцлер юстиции, который был учрежден по подобию того, как было это сделано в Швеции. Финский канцлер юстиции назначался в звании прокурора, выполнял роль защитника граждан и обладал даже большим авторитетом и признанием, чем шведский канцлер. Прокурор осуществлял полноценный надзор над судебной и административной властью, осуществлял контроль по вопросам содержания и отношения к заключенным и задержанным. В качестве одного из полномочий ему было вверено присутствие на заседаниях Сената, прокурор имел право обращаться с докладами о нарушениях к губернской администрации Великого княжества и рассчитывать на содействие от должностных лиц [3, с. 78].

Но, надо сказать, что отнюдь не шведская теория омбудсмана получила широкое распространение в мировой практике. Наиболее значимой оказалась модель института омбудсмана, установленная в Дании, поскольку именно она была одновременно приближена и к англо-саксонской, и к романо-германской правовой системе. Соответственно, она была удобна для ее дублирования другими государствами. И хоть полномочия датского омбудсмана были несколько более узкими, нежели у шведского, универсальность данного института сыграла свою значимую роль. Модель датского омбудсмана продемонстрировала неоспоримое удобство, именно в Дании со стороны омбудсмана был установлен контроль за деятельностью административного аппарата, а также был активно применен принцип министерской ответственности правительства перед парламентом [4, с. 79]. Кроме того, институт омбудсмана в Дании был создан позже всех представленных государств и соответствовал сложившимся уже к 1955 г. современным мировым тенденциям обеспечения прав и свобод человека, именно поэтому такая модель основательно прижилась в других иностранных государствах.

Таким образом, в вышеприведенных государствах должность омбудсмена в том или ином исполнении была введена раньше других. И надо сказать, что остальные государства не спешили с ее введением, и в подавляющем большинстве стран институт омбудсмена был воспринят лишь после Второй мировой войны.

В различных государствах по-разному воспринимается институт омбудсмена, оттого и данная должность в различных странах носит разные названия. Например, там, где данный институт непосредственно зарождался – в странах Северной Европы – эта должность носит название «омбудсмен юстиции». Великобритания, в силу своей специфичной формы правления (парламентская монархия) сформулировала название данной должности следующим образом – парламентский уполномоченный по делам администрации. В Испании данную должность именуют народным защитником, в Польше – уполномоченным по правам граждан, что напоминает схожее название – уполномоченный по правам человека, который осуществляет свою деятельность на территории Российской Федерации. В Германии уполномоченный Федерального правительства по правам человека и гуманитарной помощи при Министерстве иностранных дел выполняет функцию омбудсмена и относится к исполнительной модели. Омбудсмен тесно взаимодействует с федеральным министром иностранных дел¹.

Россия пошла по пути вышеупомянутой нами парламентской модели омбудсмена. Так, в соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»², уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Правовой фундамент института уполномоченного по правам человека (омбудсмена) в России был заложен Декларацией прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации от 22 ноября 1991 года³. Появление данного института ознаменовало демократический путь развития государства и готовность к международному сотрудничеству в области прав человека.

¹ Политика в области прав человека в Германии // URL: <https://germania.diplo.de/ru-ru/themen/politik/menschenrechte/1252918> (дата обращения: 15.10.2022).

² Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 26.02.1997 года № 1 // СЗ РФ. 03 марта 1997 г. №9. Ст. 1011.

³ О Декларации прав и свобод человека и гражданина: постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 // Ведомости Съезда НД РСФСР и ВС РСФСР. 26.12.1991. № 52. Ст. 1865.

Основная функция омбудсмена в нашей стране заключается в том, что он осуществляет проверку по жалобам граждан на нарушения их прав и свобод действиями представителей государственной власти и принимаемыми ими решениями. Соответствующие заключения хотя и носят характер рекомендаций, однако, в силу существенного авторитета Уполномоченного по правам человека, данные решения становятся «руководством к действию» и принимаются к исполнению своевременно¹. Необходимо подчеркнуть, что юридическая сила решения данного органа основывается на убедительности соответствующих рекомендаций, и, поскольку уполномоченный по правам человека – лицо, прежде всего, пользующееся общественным признанием, исполнение принимаемых им решений, безусловно, исходит из тех же начал – признания и доверия.

В США процесс назначения омбудсмена на должность весьма неоднобразен. На федеральном уровне должность омбудсмена отсутствует, несмотря на усилия и требования адвокатских бюро в XX в., но на уровне штатов его деятельность предусмотрена. Так, в штатах Гавайи, Небраска, Айова, Аляска и Нью-Джерси уполномоченный по правам человека назначается legislaturой (законодательным органом штатов) и подотчетен ей [5, с. 16–20]. В остальных штатах они назначаются губернаторами. А в Нью-Мексико должность омбудсмена должен исполнять вице-губернатор. Получается, что, несмотря на схожую форму правления – республику, каждое государство имеет свое видение на назначение должности омбудсмена, что определяется исключительностью и индивидуальностью представленных стран.

Установление срока полномочий омбудсмена говорит об ограниченности во времени на выполнение своих обязанностей, что одних заставляет работать как можно эффективнее, других ставит в определенные рамки. Так, в Германии должность омбудсмена не ограничена сроками и возможностью переназначения. В США (в зависимости от штата) срок полномочий варьируется от трех лет до шести, с возможностью три раза переизбраться, а например, в Нью-Мексико – пока на должности вице-губернатора не появится новый человек. В России уполномоченный по правам человека назначается на должность сроком на пять лет.

¹ Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ: учеб. пособие / под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб., 2018. С. 19.

Анализ полномочий омбудсмена позволяет определить его место, роль и значение в системе органов государственной власти. К схожим полномочиям можно отнести следующие: организовывать и проводить проверки органов власти, различных организаций; запрашивать и получать ответы на запросы, документацию и письменные объяснения от представителей государственной и муниципальной власти. Такой объем общих полномочий указывает на истинное предназначение омбудсменов в представленных странах.

Сегодня стало очевидным, что одной из самых актуальных задач формирования гражданского общества является дальнейшее развитие института омбудсмена в Российской Федерации. Для достижения поставленной цели требуется дальнейшая теоретическая разработка положений путем проведения научных исследований и их практической реализации в новейшей истории России. В целях совершенствования правового регулирования института омбудсмена в нашей стране стоит продолжать использование положительного примера зарубежных стран, в которых данный правовой институт функционирует на протяжении длительного времени и имеет богатый опыт успешного выполнения задач в сфере обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина.

Говоря об особенностях каждого представителя государств, подчеркнем, что российский омбудсмен может организовывать проверку в военных учреждениях, запрашивать из военных ведомств соответствующие документы, тогда как его партнеры такими полномочиями не обладают.

В Германии омбудсмен тесно взаимодействует с органами государственной власти (другие министерства, немецкий бундестаг, фракции бундестага, федеральные земли, координационный комитет гуманитарной помощи, национальные и международные неправительственные организации)¹, анализирует политические события и вносит предложения Федеральному министру иностранных дел по формированию действий в области прав и свобод человека. В США омбудсмен на уровне штата обладает правомочием назначать штраф в 1000 долларов, уклоняющимся от сотрудничества.

Как было сказано выше, в мировой практике сложились такие представления об институте омбудсмена, которые по-

¹ Уполномоченный федерального правительства по политике в области прав человека и гуманитарной помощи // Министерство иностранных дел Германии URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aaamt/koordinatoren/menschenrechte-humanitaere-hilfe-node> (дата обращения: 15.10.2022).

зволяют говорить о его важном положении наравне с иными органами государственной власти, и, кроме того, стоит отметить их самостоятельность. Практически во всех странах, в которых учрежден данный институт, общество придает ему большую значимость в силу тех полномочий, которые входят в его компетенции. Фактически, это орган, который оказывает бесплатную, квалифицированную, безотлагательную помощь, опираясь на закон, действуя вне давления иных государственных органов, что дополнительно обеспечивает независимость его действий и гарантированность защиты прав и свобод человека от неправомερных действий непосредственно самих государственных органов и их должностных лиц.

Омбудсмен может следовать в своей работе тем методикам, выбор которых остается на его усмотрение; он не ограничен в выборе средств и методов осуществления правовой помощи нуждающимся лицам; он самостоятельно может изменять приоритеты правозащитной деятельности и обладает широким спектром возможностей для осуществления деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина.

Омбудсмен действует в тесной взаимосвязи с мнением народа, поскольку каждому факту нарушения придается публичный характер. И именно общественное мнение и обеспечивает престиж анализируемого конституционно-правового института. Соответственно он не может функционировать, опираясь лишь на знания в области правозащитной деятельности и личный профессионализм, а для полноценного функционирования ему необходимо народное признание и мнение народа.

Таким образом, омбудсмены в представленных странах имеют свой круг полномочий, главная их цель – помощь людям, если их права и свободы будут нарушены. Однако в США омбудсмен штата обладает более значимыми полномочиями, в отличие от своих коллег в других странах.

Для Российской Федерации институт омбудсмена является относительно молодым и еще нуждается в дальнейшем совершенствовании. Однако уже сейчас можно заметить, что за время своего существования он получил огромное признание со стороны общества и стал необходимым эффективным инструментом защиты прав и свобод человека, о чем упоминается в работах известных ученых по правозащитной проблематике [6; 7; 8]. Актуальным представляется постоянное совершенствование деятельности данного правового института, расширение его полномочий, которые позволят более успеш-

но осуществлять защиту прав и свобод человека. Поэтому при рассмотрении всех особенностей института уполномоченного по правам человека в представленных странах считаем, что следует учитывать положительный опыт правового регулирования статуса омбудсмена в зарубежных странах, на что было обращено особое внимание в представленном научном исследовании.

Список литературы

1. Безруков А. В. Парламентское право и парламентские процедуры в России: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2015. – 163 с.
2. Вагизов Р. Г. Институт Уполномоченного по правам человека: история, теория, практика. – Казань, 2014. – С. 10–17.
3. Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / под ред. С. В. Максимова и др. – М., 1999. – 228 с.
4. Исаев М. А. Основы конституционного строя Швеции. – М.: МГИМО. 2008. – 193 с.
5. Смирнова Е. С. Проблемы соотношения прав, свобод и обязанностей иностранных граждан в зарубежном конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – №7. – С. 16–20.
6. Кулишенко Е. А. Конституционно-правовые трансформации института уполномоченного по правам человека в России: дис. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2021. – 181 с.
7. Шамрин М. Ю., Мигачева Е. В. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2022. – №1 (134).
8. Плуталов И. Ю. Предложения по совершенствованию института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. – 2020. – №3(142).

References

1. Bezrukov, A. V. (2015) *Parlamentskoe pravo i parlamentskie procedury` v Rossii* [Parliamentary law and parliamentary procedures in Russia]: ucheb. posobie. 2-e izd., pererab. i dop. Moskva: Yusticinform. (In Russian).
2. Vagizov, R. G. (2014) *Institut Upolnomochennogo po pravam cheloveka* [Institute of the Commissioner for Human Rights]: istoriya, teoriya, praktika. – Kazan`. Pp. 10–17. (In Russian).
3. *Osnovy` bor` by` s korrupciej (sistemy` obshhegosudarstvennoj e` tiki povedeniya)* [Fundamentals of the fight against corruption (systems of national ethics of behavior)] / Pod red. S. V. Maksimova i dr. Moskva, 1999. (In Russian).
4. Isaev, M. A. (2008) *Osnovy` konstitucionnogo stroya Shvecii* [Fundamentals of the constitutional system of Sweden]. Moskva: MGIMO. (In Russian).
5. Smirnova, E. S. (2005) *Problemy` sootnosheniya prav, svobod i obyazannostej inostranny` x grazhdan v zarubezhnom konstitucionnom prave* [Problems of correla-

tion of rights, freedoms and duties of foreign citizens in foreign constitutional law]. *Konstitucionnoe i municipal`nom pravo – Constitutional and municipal law*. No. 7. Pp. 16–20. (In Russian).

6. Kulishenko, E. A. (2021) *Konstitucionno-pravovy`e transformacii instituta upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossii* [Constitutional and legal transformations of the Institution of the Commissioner for Human Rights in Russia:] Dis. ... kand. yurid. nauk. Belgorod. (In Russian).

7. Shamrin, M. Yu., Migacheva, E. V. (2022) *Institut upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii* [Institute of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation]. *Aktual`ny`e problemy` rossijskogo prava – Actual problems of Russian law*. No.1 (134). (In Russian).

8. Plutalov, I. Yu. (2020) *Predlozheniya po sovershenstvovaniyu instituta upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii* [Proposals for improving the institution of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation]. *Evrziskij yuridicheskij zhurnal – Eurasian Law Journal*. No. 3(142). (In Russian).

Об авторе

Булатов Тимур Рашидович, аспирант, Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения, Санкт-Петербург, Российская Федерация, e-mail: bulatov_t64@mail.ru

About the author

Timur R. Bulatov, Post-graduate, St. Petersburg State University of Aerospace Instrumentation, St. Petersburg, Russian Federation, e-mail: bulatov_t64@mail.ru

Поступила в редакцию: 10.11.2022
Принята к публикации: 06.12.2022
Опубликована: 30.12.2022

Received: 10 November 2022
Accepted: 06 December 2022
Published: 30 December 2022