

УДК 94 (470)

**ВОЛКОВ Дмитрий Николаевич,**  
доцент

**VOLKOV Dmitry Nikolaevich,**  
Associated Professor

## **СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ ИНСТИТУТА ОМБУДСМАНА В МИРЕ**

## **COMPARATIVE ANALYSIS OF MODELS OF OMBUDSMAN INSTITUTION IN THE WORLD**

В статье исследованы опыт функционирования омбудсманов в разных странах и особенности их правового положения. Институт омбудсмана является уникальным правозащитным механизмом, предназначенным для защиты прав и свобод граждан от произвола государственных органов и должностных лиц. В зависимости от положения в правовой системе, в каждом государстве деятельность омбудсманов имеет свои национальные особенности. Официальной датой появления института омбудсмана принято считать 1809 г. Именно тогда в Швеции появился парламентский комиссар – должностное лицо, призванное осуществлять контроль и надзор за соблюдением исполнительной и судебной властью нормативно-правовых актов, принятых представительным органом. В настоящее время в мировой практике встречаются три модели института омбудсмана – исполнительный омбудсман, независимый омбудсман, парламентский омбудсман. Наиболее распространенной моделью является парламентская. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и мире является важным и нужным правозащитным механизмом, который функционирует в интересах народа. В настоящее время развитие института омбудсмана является актуальной задачей и требует дальнейшей теоретической разработки, научных исследований и практической реализации в новейшей истории России.

The article highlights the experience of the Ombudsmen in various countries, and especially their legal situation. The Ombudsman Institution is a unique human rights mechanism designed to protect people's rights and freedoms from violations of human right by the government agencies and officials. Ombudsmen's activities have national features in each state depending on their position in the legal system. It is considered that the official date of establishing an ombudsman institution is 1809. It was then that in Sweden appeared a parliamentary commissioner – an official whose duties were to monitor and supervise the observance by the executive and judiciary bodies of legal and normative acts adopted by the representative body. Currently in the world there are three models of an ombudsman institution - Executive Ombudsman, Independent Ombudsman, Parliamentary Ombudsman. The most common model is parliamentary ombudsman. Institute of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation and in the world is an important and needed human rights mechanism, which operates in the interests of people. Today, the development of Ombudsman institution is a topical task and requires further theoretical development, scientific research and practical implementation in the recent history of Russia.

**Ключевые слова:** омбудсман, Уполномоченный по правам человека, рассмотрение жалоб, обеспечение и защита прав и свобод человека, исполнительная власть, должностное лицо, институт омбудсмана, парламентская модель, правозащитный механизм, новейшая история России.

**Key words:** Ombudsman, Commissioner for Human Rights, administration of complaints, promotion and protection of human rights and freedoms, executive, official.

doi: 10.17748/2075-9908.2015.7.2.111-114

Конституционный институт омбудсмана стал неотъемлемым элементом правовой системы большинства стран мира. Появление данного института в новейшей истории, внедрение его в систему российского права можно рассматривать как часть глобализации, которая захлестнула мир в XX веке. В современных условиях невозможно развивать межнациональное сотрудничество без единых международных стандартов в правозащитной деятельности. Поэтому для лучшего понимания государственного механизма обеспечения прав и свобод граждан в России следует рассмотреть опыт его функционирования на примере стран, в которых этот институт появился раньше. По мнению некоторых исследователей, предпосылки возникновения института омбудсмана появились еще в Древнем мире. В Римской империи существовали прокураторы, цензоры и трибуны, в Древней Греции архонт-эпонимы, в древнем Китае был создан орган – контрольный юань, в Османской империи действовали мухтасибы, которые проверяли цены на хлеб, качество товаров и весов и многое другое [4].

Официальной датой появления института омбудсмана принято считать 1809 г. Именно тогда в Швеции появился парламентский комиссар – должностное лицо, призванное осуществлять контроль и надзор за соблюдением исполнительной и судебной властью нормативно-правовых актов, принятых представительным органом. Шведский парламент первым в мире решил, что необходим новый орган, контролирующий чиновников [3].

В настоящее время в мировой практике встречаются три модели института омбудсмана. Данные модели различаются местом омбудсмана в государственно-правовой системе, порядком его назначения, подотчетностью той или иной ветви власти или ее отсутствием, объемом полномочий и т.д. Рассмотрим эти три модели.

1. *Исполнительный омбудсман.* Входит в систему органов исполнительной власти. Как правило, назначается президентом либо правительством, а также подконтролен и подотчетен кому-то из них. Данный вариант довольно редко встречается, в наиболее чистом виде существует во Франции (Медиатор) и назначается Советом министров. Несколько похожий институт

действует в отдельных штатах США. В то же время многие исследователи не согласны с тем, что французского медиатора можно отнести к омбудсману.

2. *Независимый омбудсман.* В классической системе разделения властей он представляет собой специфичную ветвь власти, уровень которой соответствует уровню законодательной, исполнительной и судебной власти, но не зависит от них. При этом он может быть назначен президентом или парламентом, но после назначения не подчиняется назначившему его органу. Такая модель омбудсмана существует в Нидерландах, Португалии (Проведор юстиции) и Намибии.

3. *Парламентский омбудсман.* Он назначается (или избирается) парламентом и подотчетен ему, то есть институт находится в системе законодательной ветви власти. Омбудсман выступает в роли органа парламента, при этом не обладая широкими полномочиями, соответственно попадает в определенную зависимость от парламента. Основной функцией классического парламентского омбудсмана 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). Данную модель используют Швеция, Финляндия, Германия, Россия [5].

*В мире наиболее распространенной моделью является парламентская. Это объясняется историческими предпосылками, так как институт омбудсмана изначально возник как орган парламентского контроля над администрацией. Его появление стало результатом борьбы парламента (то есть представителей народа) за права и свободы человека и гражданина, провозглашенные Конституцией, но игнорируемые исполнительной властью. Многие исследователи считают, что парламентская модель более целесообразна, поскольку основные нарушения прав граждан появляются при взаимоотношениях с исполнительными органами государственной власти и должностными лицами, таким образом чиновники составляют своего рода группу риска.*

Российская Федерация не стала исключением, уполномоченный по правам человека относится именно к парламентскому типу. В то же время очевидно, что институту омбудсмана в различных странах присущи свои национальные особенности. Для более полного понимания, что представляет собой институт российского Уполномоченного по правам человека, необходимо сравнить наиболее различающиеся модели данного института.

Таблица 1. Сравнительные характеристики моделей омбудсманов [2,6]  
Table 1. Comparative characteristics of Ombudsmen models [2,6]

Категория / Модель	Медиатор	Национальный омбудсман	Омбудсман юстиции
Нормативный акт, регламентирующий деятельность	Закон «О медиаторе Франции»	Конституция Нидерландов (ст. 78), закон «О национальном омбудсмане»	Конституция 1809 г.
Положение в системе органов государства	Является элементом исполнительной власти	Является независимой ветвью власти	Находится в системе законодательной власти
Порядок назначения	Назначается Советом министров	Назначается нижней палатой парламента	Назначается парламентом
Срок действия	6 лет	6 лет	4 года
Функции	Расследование жалоб, совершенствование системы административной юстиции, проверка соответствия административной деятельности задачам государственной службы, посредничество, законотворчество	Расследование жалоб, восстановление нарушенных прав, посредничество между гражданами и государственными органами, законотворчество	Расследование жалоб, восстановление нарушенных прав, расследования в отношении исполнительной и судебной власти, оценка деятельности суда (судебный контроль), законотворчество
Подотчетность	Подотчетен исполнительной власти	Не подотчетен ни одной ветви власти	Подотчетен законодательной власти
Способ отчетности	Ежегодные доклады парламента и президенту	Ежегодные доклады парламента, публикация на официальном сайте ответов на запросы	Ежегодные доклады парламента
Особенности	Парламентский «фильтр» жалоб, тесные контакты с органами административной юстиции	Наличие омбудс-институтов, в рамках неформального правления права	Имеет императивные полномочия (может привлечь к административной и уголовной ответственности)
Страна	Франция	Нидерланды	Швеция

Несмотря на территориальную близость расположения рассматриваемых стран, в правовых системах орган омбудсмана разительно отличается. Наиболее общие черты заключаются в том, что в любом государстве омбудсман – это должностное лицо, принимающее жалобы от граждан (в некоторых случаях от юридических лиц) и обязанное на них реагировать. Разница заключается в объеме задач, поставленных перед омбудсманом и функционалом, которым он наделен для реализации своих полномочий. В таблице наглядно показано, что имеет место модель так называемого «сильного» омбудсмана, ее использует Швеция. Тем не менее, омбудсманы такого типа стараются не использовать свои императивные полномочия, так как смысл существования подобного института состоит в том, чтобы воздействовать на государственные органы и должностные лица неформально, через публичность.

В таблице приведены основные критерии, по которым различаются институты омбудсманов. Российский Уполномоченный, в свою очередь, назначается Государственной думой сроком на пять лет и действует в соответствии с верховным законом Российской Федерации и иными нормативно-правовыми актами.

Согласно Федеральному конституционному закону об Уполномоченном по правам человека, в его компетенцию входит: рассмотрение жалоб и обращений граждан, анализ законодательства в области прав и свобод человека и гражданина, подготовка ежегодного доклада о своей деятельности, правовое просвещение, обращение в Государственную думу с предложениями по созданию парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод, обращение в суды и т.д. [1].

Омбудсманом Российской Федерации может стать гражданин не моложе 35 лет, имеющий опыт по защите прав и свобод человека. Уполномоченный рассматривает жалобы граждан и лиц без гражданства на действия либо решения государственных органов, государственных служащих или органов местного самоуправления. По результатам рассмотрения поступившей жалобы Уполномоченный может обратиться с ходатайством в соответствующие органы – суд, прокуратуру, компетентные государственные органы. В случае вопиющего или массового нарушения прав и свобод граждан Уполномоченный вправе выступить с собственной инициативой и предпринять шаги по восстановлению нарушенных прав в пределах своей компетенции [1].

Уполномоченный по правам в Российской Федерации представляет собой уникальный институт, сочетающий в себе признаки независимого омбудсмана и парламентского. Несмотря на то, что Уполномоченный назначается и освобождается от должности Государственной думой в соответствии с п.1 ст. 2 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», при осуществлении своих полномочий он неподотчетен и независим от государственных органов и должностных лиц.

Как известно из мировой практики, независимые омбудсманы находятся приблизительно на одном уровне с высшими органами государственной власти. В российской действительности сложилась ситуация, в которой у Уполномоченного широкий спектр задач, но недостаточно властных полномочий для их реализации. По мнению некоторых исследователей, российский Уполномоченный более всего походит на румынского Адвоката народа. Как в России, так и в Румынии правовой статус омбудсмана характеризуется юридической неопределенностью.

В то же время нельзя отрицать, что институт Уполномоченного по правам человека имеет положительные стороны. В качестве такой стороны выступает гарантированная помощь квалифицированного органа, действующего неформально, безотлагательно, бесплатно. Уполномоченный не обязан следовать строгим обязательным процедурам при осуществлении своих полномочий. Он обладает широкими возможностями в выборе методов расследования, может изменить приоритеты правозащитной деятельности. Данный аппарат доступен не только гражданам России, но и иностранным гражданам, и лицам без гражданства.

Омбудсман, являясь исключительным правозащитным институтом, не наделен судебными полномочиями, надзорными функциями (аналогично прокуратуре). Институт Уполномоченного не является контролирующим органом, хотя отчасти выполняет контрольную функцию. В своей деятельности каждый омбудсман действует через придание публичного характера той или иной ситуации, то есть опирается на общественное мнение. Таким образом, общественное признание является основным рычагом в поднятии престижа омбудсмана.

Исходя из вышеизложенного, очевидно, что для эффективного функционирования данного института необходим не только профессионализм и обширные знания в области права, но и его всеобщее признание.

Подводя итоги, делаем заключение, что институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и мире является важным и нужным правозащитным механизмом, который функционирует в интересах собственного народа. В настоящее время развитие института омбудсмана является актуальной задачей и требует дальнейшей теоретической разработки, научных исследований и практической реализации в новейшей истории России.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 года № 1 «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 03.03. –1997. – N 9. Ст. 1011, Российская газета. – № 43–44. – 04.03. –1997.
2. *Бойцова Л.В., Бойцова В.В.* Сравнительно-правовая характеристика института омбудсмана [Электронный ресурс] URL: <http://5fan.info/ujgpoljgeyfsujg.html>\_(дата обращения 23.02.2015).
3. *Доспаев М.А.* Международный опыт развития института омбудсмана // Вестник КРСУ [Электронный ресурс] URL: <http://www.lib.krsu.edu.kg/uploads/files/public/2021.pdf>\_(дата обращения: 23.02.2015).
4. *Мешкова А.В.* Становление и развитие института омбудсмана в зарубежных странах // Вестник МГОУ [Электронный ресурс] URL: <http://vestnik-mgou.ru/Articles/Doc/553>\_(дата обращения: 23.02.2015).
5. *Радюшина Е.* Институт омбудсмана: зарубежный опыт // На пути к региональному Уполномоченному по правам человека. – СПб.: Норма., 2000. – С. 5–10.
6. *Толмачев В.Э.* Государственная система защиты прав человека в Нидерландах. Омбудсмен [Электронный ресурс] URL: <http://www.center-bereg.ru/o1191.html>\_(дата обращения 23.02.2015).

## REFERENCES

1. Federal constitutional law as of 26.02.1997, No. 1 "On the Commissioner for human rights in the Russian Federation" [Ob Upolnomochennom po pravam cheloveka v Rossiyskoy Federatsii]. *Collection of laws of the Russian Federation*, 03.03. 1997. No 9. P. 1011, *Rossiyskaya Gazeta*, No. 43–44. 04.03. 1997.
2. *Boitsova L.V., Boitsova V.V.* Comparative legal characteristics of an Ombudsman [Srvnitel'no-pravovaya kharakteristika instituta ombudsmana]. Available at: <http://5fan.info/ujgpoljgeyfsujg.html> (date of access 23.02.2015).
3. *Dospaev M.A.* International experience in the development of the Ombudsman institution [Mezhdunarodnyy opyt razvitiya instituta ombudsmana]. Bulletin of the CRT. Available at: <http://www.lib.krsu.edu.kg/uploads/files/public/2021.pdf> (date of access 23.02.2015).
4. *Meshkova A.V.* Formation and development of the Ombudsman institution in foreign countries. Bulletin MGOU [Stanovlenie i razvitie instituta ombudsmana v zarubezhnykh stranakh]. Available at: <http://vestnik-mgou.ru/Articles/Doc/553> (date of access 23.02.2015).
5. *Radushina E.* Ombudsman Institute: foreign experience [Institut ombudsmana: zarubezhnyy opyt]. On the way to the regional Commissioner for human rights. *St. Petersburg: Norma*, 2000. pp. 5–10.
6. *Tolmachev V.E.* State system of human rights protection in the Netherlands [Gosudarstvennaya sistema zashchity prav cheloveka v Niderlandakh]. The Ombudsman. Available at: <http://www.center-bereg.ru/o1191.html> (date of access 23.02.2015).

## Информация об авторе

Волков Дмитрий Николаевич, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Кузбасский государственный технический университет им.Т.Ф. Горбачева, г. Кемерово, ул.Весенняя 28. Россия  
[ombudsman@mail.ru](mailto:ombudsman@mail.ru)

Получена:03.03.2015

## Information about the author

Volkov Dmitry Nikolaevich, Associated Professor, Chair for State and Municipal Administration, Kuzbass State Technical University after Gorbachev, Kemerovo city, Vesennaya str. 28. Kemerovo city, Russian Federation  
[ombudsman@mail.ru](mailto:ombudsman@mail.ru)

Received:03.03.2015