

# Компетенция омбудсменов и формы их реагирования на обращения граждан в зарубежных странах

Ивашкевич Е.Ф.

Учреждение образования «Витебский государственный университет имени П.М. Машерова»

В статье рассмотрены модели компетенции омбудсменов в зарубежных странах, анализируется их роль на современном этапе в правовом механизме защиты прав и свобод личности, характеризуются основные формы их взаимодействия с государственными органами, общественными организациями и гражданами.

Цель научной работы – исследование особенностей функционирования и компетенции омбудсменов в зарубежных странах в целях частичной рецепции передового законодательного опыта в процессе создания института омбудсмана в Республике Беларусь.

**Материал и методы.** Материалом для изучения послужили конституционное законодательство зарубежных стран, научные статьи ведущих отечественных и зарубежных правоведов. Значительный вклад в разработку концептуальных положений относительно сущности и моделирования института омбудсмана, особенностей функционирования, форм и методов реагирования на обращения граждан внесли научные работы Г.А. Василевича, В.А. Брилевой, Л.И. Цыганковой и др. Основными методами являются методы формально-юридического и сравнительно-правового анализа.

**Результаты и их обсуждение.** В ходе анализа научных доктринальных источников выделяются следующие модели компетенции омбудсмана и их специфические особенности: 1) «историческая» модель (Швеция, Финляндия), которой свойственна тесная связь института с парламентом. В сферу его компетенции входит контроль как за органами исполнительной власти, так и судебной. Омбудсмен вправе возбуждать судебное преследование министров. С общественными правозащитными организациями он сотрудничает в незначительной степени, так как при его создании их и не было; 2) «классическая» модель, характерными чертами которой являются «ослабевание» связи института с парламентом, исключение полностью из его компетентности судебной системы и рекомендательная сила заключений омбудсмана. В его компетенцию входят чиновники исполнительной власти всех уровней (но не всегда министры), а также другие служащие, выполняющие публичные функции (Великобритания, Франция, Дания). Задача защиты прав и свобод при возникновении омбудсмана уже фиксировалась в нормативных правовых актах, но не была первостепенной. Отсутствие строгого и четкого определения оснований для вмешательства омбудсмана, принятия им жалобы к производству также может служить характеристикой «классического» омбудсмана; 3) «правозащитная» модель, основными отличиями которой выступают приоритет защиты прав и свобод личности, достаточно высокая независимость и самостоятельность от депутатского корпуса и исполнительной власти, расширение контрольных полномочий омбудсмана, включение в его функции задач правового просвещения, сотрудничество с национальными общественными и международными организациями, осуществление контроля за соблюдением судьями процедурных и этических норм (в России, Украине, Польше), участие в работе органов власти различного уровня (в Молдове, Украине, Армении), в осуществлении правотворческой функции. Важной представляется возможность приносить на себя новые функции на современном этапе.

**Заключение.** Назрела необходимость конституционного закрепления института в Республике Беларусь, о чем неоднократно говорилось в процессе подготовки проекта новой редакции Конституции Республики Беларусь как ведущими учеными-правоведами, так и юристами-практиками. Наиболее оптимальной моделью, по мнению большинства из них, является «правозащитная» модель, предоставляющая наибольшие возможности для реализации преимуществ данного института.

**Ключевые слова:** омбудсмен, модели компетенции омбудсмана, формы реагирования омбудсменов на обращения граждан.

## Ombudsmen Competences and Ways, They React to Citizens' Appeals in Foreign Countries

Ivashkevich E.F.

Education Establishment "Vitebsk State P.M. Masherov University"

The article centers round models of ombudsmen competences in foreign countries, analyzes their role at present within the legal mechanism of the individual's rights and freedoms protection, characterizes basic forms of their interaction with state bodies, public organizations and citizens.

The purpose of the article is a study of the features of functioning as well as competences of ombudsmen in foreign countries aiming at partial reception of the advanced legislation experience in the process of creating the ombudsmen institution in the Republic of Belarus.

**Material and methods.** The research material was constitutional legislation of foreign countries, scientific articles by leading domestic and foreign legal scholars. Scientific works by G.A. Vasilevich, V.A. Brileva, L.I. Tsygankova and others contributed greatly to the development of concept ideas of the essence and modeling of the ombudsman institution, features of its functioning, forms and methods of reacting to citizens' appeals. The main methods are the method of the formal legal and the comparative legal analysis.

**Findings and their discussion.** On the basis of doctrinal source analysis, the following competence models of the ombudsman and their features are singled out: 1) the historical model (Sweden, Finland) which is characterized by close link between the institution and Parliament. Its competence includes the control over both the executive bodies and the judiciary. The ombudsman has the right to start law suits against ministers. He does not cooperate much with public rights protection organizations since they did not participate in his creation; 2) the classical model which is characterized by weakening of the link between the institution and Parliament, complete exclusion of the court system from his competence and the recommendation force of the ombudsman's conclusions. His competence includes executive officials of all levels (but not always ministers) as well as other officials who perform public functions (Great Britain, France, Denmark). The task of the protection of rights and freedoms when the ombudsman emerged was already fixed in NPA, although it was not first hand. The lack of a distinct identification of the basics for the ombudsman's interference, his accepting applications can also characterize the classical ombudsman; 3) the right protection model the main distinctive feature of which is the priority of human right and freedom protection, comparatively high independence from MPs and the executive power, widening the ombudsman's control powers, inclusion of legal education tasks into his functions, cooperation with national public and international organizations, control over judges' following procedure and ethical norms (Russia, Ukraine, Poland), participation in the work of administration bodies of different levels (Moldova, Ukraine, Armenia), law making. The possibility to take up new functions is important at present.

**Conclusion.** It's urgent to constitutionally fix the institution in the Republic of Belarus, which was pointed out not once during the preparation of the draft of the Constitution of the Republic of Belarus new edition by both leading legal scholars and practicing lawyers. A most proper model, according to most of them, is the right protection model which gives more possibilities for the implementation of the institution advantages.

**Key words:** ombudsman, ombudsman's competence models, forms of ombudsman's reaction to citizens' appeals.

**И**нститут уполномоченного по правам человека, возникнув в Швеции в качестве должностного лица, осуществляющего контроль за соблюдением прав человека государственными органами, спустя 200 лет распространился по всему миру. В настоящее время более 100 государств учредили институты национальных омбудсменов. В Совете Европы создание института является одним из условий членства страны в данной организации. С течением времени расширялась не только география существования данного института, но и его компетенция. Призванный изначально выполнять функции, направленные на повышение эффективности государственного управления, в современном мире омбудсмен стал полноправным независимым дополнительным способом защиты нарушенных прав простых граждан.

Институт омбудсмена – государственная служба, предусмотренная конституцией или законом, возглавляемая независимым публичным должностным лицом высшего ранга, которое ответственно только перед законом. Опыт свидетельствует, что потребность в данном институте возникает тогда, когда существующие институты не удовлетворяют в достаточной мере решению всех контрольных задач и возникает необходимость дополнительной защиты прав граждан в случаях ненадлежащего исполнения обязанностей должностными лицами и проявления административного произвола. Этой тенденции способствуют постоянный рост числа работников государственного аппарата, интенсификация правотворческой деятельности и обширность правового материала.

Цель научной работы – исследование особенностей функционирования и компетенции омбудсменов в зарубежных странах в целях частичной рецепции передового законодательного опыта в процессе создания института омбудсмена в Республике Беларусь.

**Материал и методы.** Материалом для изучения послужили конституционное законодательство зарубежных стран, научные статьи по данной проблематике ведущих отечественных и зарубежных правоведов. Значительный вклад в разработку концептуальных положений относительно сущности и моделирования института омбудсмена, особенностей его функционирования, форм и методов реагирования на обращения граждан внесли научные работы Г.А. Василевича, В.А. Брилевой, Л.И. Цыганковой и др. Основными методами являются методы формально-юридического и сравнительно-правового анализа.

**Результаты и их обсуждение.** Развитие института омбудсмена в европейских странах и иных регионах условно можно разделить на три этапа: I этап – зарождение концепции омбудсмена в скандинавских странах; II этап – актуализация концепции омбудсмена после Второй мировой войны и становление «классической» модели; III этап – возникновение «правозащитной» модели компетенции омбудсмена в конституциях последнего поколения.

Существует ряд преимуществ института омбудсмена перед судом в деле защиты нарушенных прав. Так, порядок обращения к омбудсмену, процедура расследования лишены строгих правил; в большинстве стран мира обращение к омбудсмену не облагается пошлиной либо пошлина символична; пострадавшие излагают суть своего дела омбудсмену в свободной форме, не ограниченной процессуальными рамками; омбудсмен может действовать и по собственной инициативе; омбудсмен может защищать права, которые не получили законодательного закрепления (право на справедливое, беспристрастное обращение со стороны должностных лиц государственных органов). Принимая решение о защите нарушенного права с помощью омбудсмена, гражданин обращается к конкретному лицу. При реализации права на обращение к должностным лицам государствен-

ных органов гражданин сталкивается с проблемой определения должностного лица, в компетенцию которого входит разрешение его вопроса.

Одним из главных отличий условий деятельности института омбудсмана в европейских странах является наличие консенсуса политических элит в приверженности демократическим ценностям, идее гражданского общества, когда институт омбудсмана становится фактором ответственности власти перед обществом, ее прозрачности и эффективности. Однако в ряде постсоциалистических стран Европы депутаты иногда пытаются оказывать давление, влиять на позицию омбудсмана, вплоть до попытки заменить данную кандидатуру на посту или приостановить действие института, длительно не назначая преемника. В 90-е годы XX века такая ситуация возникла в Польше, Литве, Латвии, Грузии и др. Часто институт омбудсмана являлся здесь не только результатом стремления государства к демократизации общественно-политических процессов, гармонизации законодательства в области прав и свобод личности, но и итогом настойчивых рекомендаций международных организаций (например, Программы развития ООН), необходимости выполнения условий членства в Совете Европы и т.д.

Наибольшее различие в сфере компетенции существует между шведской и финской моделями, с одной стороны, и всеми остальными – с другой. Это различие заключается в том, что в первых двух странах судебная система входит в сферу компетентности, а во всех остальных случаях (начиная с Дании) – нет. Причины такого различия уже обсуждались ранее, здесь же отметим, что «классическая» модель омбудсмана не предусматривает включения судебной сферы в его юрисдикцию. Определяя «скандинавскую» модель в качестве классической, следует обратить внимание на характерные различия между датско-норвежским и шведско-финским подходами в области наделяния омбудсмана правом контроля за судебной деятельностью и выдвижения обвинения в отношении высших должностных лиц. Таким образом, можно подвергнуть сомнению утверждение автора Е.В. Перепелицы, отмечающей, что многие страны в процессе учреждения института омбудсмана за основу взяли «классическую шведскую модель» [1, с. 117].

В каждой стране институт омбудсмана располагает полномочиями, которые определяются законодательной властью. В одних странах они достаточно широкие, в других – ограниченные. Самыми широкими полномочиями обладают омбудсмены Швеции и Финляндии. В этих странах омбудсмены осуществляют контроль не только за

администрацией, но и за всей судебной системой, исправительными учреждениями. Существенное отличие финского омбудсмана от шведского заключается в том, что у первого контрольная функция не дифференцируется на отдельные области: управление, военное дело, суды. К тому же в Финляндии надзор омбудсмана распространяется и на правительственных министров. В некоторых странах омбудсменам подконтрольны прокурорские органы, военная и тюремная администрации. В Швеции, Норвегии, ФРГ для военных учреждений создан специальный военный омбудсмен. Во многих странах надзорная деятельность омбудсмана распространяется на местную администрацию [2].

В настоящее время действуют омбудсмены, наделенные как компетенцией «исторической» модели, так и компетенцией «классической» («правозащитной») модели. Институт омбудсмана Риксдага в Швеции, парламентский омбудсмен Финляндии заложили основу «исторической» модели компетенции омбудсмана, которой, по мнению исследователя В.В. Эмиха, присущ ряд характерных признаков: «1) осуществление омбудсменами парламентского контроля за органами исполнительной власти и органами судебной власти; 2) возможность оказывать непосредственное влияние на чиновников, в действиях которых они усматривают нарушение прав человека, – они вправе возбуждать обвинение против должностных лиц о совершении преступлений при исполнении служебных обязанностей» [3, с. 32–33].

В шведском Риксдаге омбудсмены обладают правом инициировать уголовное преследование в отношении чиновников, в отношении судей Верховного суда или Верховного административного суда – дела по преступлениям, совершенным при исполнении служебных обязанностей, а также инициировать рассмотрение вопросов об отстранении или освобождении от должности, обязательном прохождении медицинского освидетельствования. Омбудсмен может также предупредить должностное лицо без предъявления обвинения в уголовном порядке; направить ему не предусматривающие никаких санкций рекомендации и предложения по улучшению работы; обратиться в парламент или правительство с предложениями о совершенствовании законодательства или подзаконных актов. На основании проведенных расследований он представляет в Парламент ежегодный доклад, который после изучения соответствующим парламентским комитетом утверждается и передается гласности [4, с. 45]. В Финляндии омбудсмен принимает решение о возбуждении уголовного дела по обвинению судьи в случае нарушения законности при

осуществлении служебных обязанностей, проводит следствие или дает указание о возбуждении обвинения по другим делам в области его контроля за законностью [5].

Исследователь В.В. Эмих выделяет и отличительные черты «классической» модели омбудсменов. Во-первых, «основным направлением деятельности классического омбудсмена является контроль за деятельностью исполнительной власти и ее должностных лиц (в отличие от 2-х других моделей, в которых контроль распространяется и на законодательную власть). Парламентские омбудсмены относятся к классическому типу “омбудсмена”, возникшему в результате борьбы парламента (народа) за конституционные права и свободы личности, нарушаемые исполнительной властью. Парламентская модель “более органична не только с точки зрения истории, но и в современном ракурсе, поскольку основные нарушения прав граждан имеют место при их взаимоотношениях с исполнительными органами власти”» [3, с. 32].

Во-вторых, отсутствие строгого и однозначного определения оснований для вмешательства омбудсмена, для принятия жалобы к производству также может служить характеристикой «классического» омбудсмена.

В-третьих, возможность в процессе проведения расследования доступа к любым нужным документам, а также получения показаний фактически любого должностного лица является одной из главных характеристик обсуждаемой «классической» модели [6]. Так, омбудсмен Нидерландов имеет доступ ко всем документам, включая документы секретных служб, судебные и налоговые документы. Коллегия народной правозащиты Австрии вправе знакомиться с материалами и получать сведения от всех органов Федерации, земель и общин. Перед нею не существует обязанности сохранять служебную тайну, за исключением интересов национальной безопасности. Ряд ограничений, связанных с требованием сохранения конфиденциальности полученной информации, закреплены в Великобритании и во Франции, где «анонимность работы правительственных служб считается нормой» [7, л. 93].

В-четвертых, исключение при «классической» модели омбудсмена из его компетенции судебной системы мотивируется приверженностью данных стран принципу разделения властей, а следовательно, независимости судебной власти, высоким авторитетом судебной системы, частой обращаемостью в суды для разрешения конфликтов с органами исполнительной власти, должностными лицами в странах Западной Европы.

С конца 70-х годов XX века «классическая» модель постепенно трансформируется в «право-

защитную». Приоритетной целью деятельности омбудсмена становится всестороннее содействие восстановлению нарушенных прав личности, а не повышение эффективности государственного управления. Вследствие этого, при назначении и освобождении от должности парламентами, они становятся самостоятельными и неподконтрольными им; расширяется сфера компетенции омбудсмена (вплоть до частных организаций). Так, согласно ст. 208 Конституции Польши Уполномоченный по гражданским правам стоит на страже прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции и иных нормативных правовых актах. Ст. 208–212 Конституции, посвященные статусу омбудсмена, находятся в разд. IX «Органы государственного контроля и охраны права» [8]. В ст. 3 Закона Словакии к компетенции государственного правозащитника отнесены также «юридические и физические лица, которые принимают решения в отношении прав и обязанностей физических и юридических лиц в области государственного управления» [9, с. 144]. В некоторых странах ограничения для омбудсменов на рассмотрение жалоб на действия государственных служащих отсутствуют вообще (Эстония, Грузия, Украина), но в этих странах не в их компетенции находятся дела, которые рассматриваются в суде [9, с. 23, 179–187].

Омбудсмены, действующие в рамках организационно-правовых основ «правозащитной» модели, не наделены властными полномочиями в отношении субъекта-нарушителя прав человека. Основными формами реагирования омбудсменов на обнаруженное нарушение являются направление субъекту-нарушителю представления, содержащего рекомендательные меры для его устранения; обращение в компетентный орган с целью устранения нарушения и привлечения субъекта-нарушителя к ответственности; представление периодических докладов парламенту и иным соответствующим государственным органам [3, с. 33].

Исследователь Р.Г. Вагизов отмечает, что для «исторической» («нордической», «шведской») модели более характерен вид «реактивного омбудсмена», важнейшей задачей которого является реагирование на уже допущенные факты ненадлежащего администрирования. Проведение же систематических проверок, инспекций учреждений исполнительной власти с целью предотвращения возможности случаев ненадлежащего администрирования характерно для «правозащитной» модели [10, с. 42].

Российским ученым А.Ю. Сунгуровым вместо «правозащитной» выделяется «поставлоритарная» модель, при которой, по его мнению, существенным образом ослабевает связь ом-

будсмена с парламентом, снова в сферу компетенции входят в той или иной степени контроль за соблюдением судьями процессуальных и морально-этических норм, осуществляется более тесное сотрудничество с общественными правозащитными организациями, одним из основных направлений становится правовое просвещение населения в области прав человека, тогда как в странах с «классической» моделью омбудсмена эту деятельность выполняют иные национальные институты защиты прав человека [7, л. 34].

Однако в любом случае институт парламентского уполномоченного призван защищать и действует в сфере укрепления законности и защиты прав и интересов граждан в качестве самостоятельного правового института как в отдельном демократическом государстве, так и на международной арене.

Для всех моделей института омбудсмена одной из главных характеристик, отличающих его деятельность, является возможность проведения независимого расследования конкретных случаев ненадлежащего администрирования. Основные формы инициирования расследования: обращение физических (иногда и юридических) лиц; собственная инициатива омбудсмена; передача полученных жалоб от населения парламентскими комитетами и парламентариями, поручение провести расследование от депутатских комиссий (Великобритания, Франция, Испания, Польша, Чехия и др.); расследование в результате инспектирования учреждений (организаций). В ряде стран возможна подача жалобы и от общественной организации (Азербайджан, Польша), и от органов местного самоуправления (Польша). В Великобритании возможно обращение к омбудсмену только через депутата парламента, тогда как в большинстве стран предусмотрен комбинированный вариант доступа к омбудсмену. Однако в ряде стран обязательным требованием является первоначальное исчерпание всех средств обжалования в судебном или административном порядке (в Норвегии, России).

При проведении проверки по жалобе омбудсмены «правозащитной» модели, как правило, вправе: 1) беспрепятственно посещать органы государственной власти, местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения; 2) запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц и государственных служащих любые сведения, документы и материалы; 3) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих,

исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы; 4) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц; 5) поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы; 6) знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел [2].

По вопросам своей деятельности современный омбудсмен пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами, органами местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава вооруженных сил, администрацией мест принудительного содержания.

Обратимся к наиболее иллюстративным примерам объема компетенции омбудсмена в европейских странах. Так, по результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный по правам человека Российской Федерации вправе обратиться: «1) в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах; 2) ... в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод личности; 3) ... в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи; 4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора; 5) обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле...» [11]. Уполномоченный

может свое заключение свободно опубликовать в любом печатном издании, финансируемом за счет средств бюджета Федерации или ее субъекта без права отказа с их стороны.

По результатам рассмотрения жалоб Уполномоченный вправе: 1) направлять всем субъектам общие рекомендательные замечания и предложения в области прав и свобод граждан по совершенствованию административных процедур; 2) обращаться к субъектам законодательной инициативы с предложениями по совершенствованию федерального и регионального законодательства или в случае его противоречий общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации. «В случае грубого или массового нарушения прав и свобод граждан Уполномоченный вправе выступить с докладом на очередном заседании Госдумы, обратиться с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан, о проведении парламентских слушаний, ... непосредственно либо через представителя участвовать в работе указанной комиссии и проводимых слушаниях. По окончании года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности во все высшие государственные структуры» [11].

В Великобритании омбудсмен парламента имеет право вариативности методов, применяемых при проведении расследования, возможность организовывать открытые слушания с привлечением сторонами при необходимости законных представителей, а также неформальные беседы [12, с. 332]. Парламентский комиссар по делам администрации Великобритании вправе истребовать у органов и должностных лиц центральной администрации (в том числе министров) документы (правомочие, не предоставленное даже суду), любую информацию, вызывать свидетелей и пр., но может осуществлять расследование только в случае, если обратившийся не обладает возможностью подать заявление в суд или в административный трибунал. Компетенция в области расследований Парламентского комиссара не распространяется на международные отношения, сферу государственной безопасности, национализации промышленности, деятельности полиции, а также уголовных дел и персональных дел государственных служащих [13].

Парламентский комиссар по делам администрации не вправе принимать решение. Итогом расследования является доклад, направляемый парламентариям, соответствующим главам правительственных департаментов, должностному лицу, чьи действия были обжалованы. Парламен-

тарий по итогам представления в рамках своей депутатской деятельности вступает в переписку с заявителем, пользуется правом депутатского запроса к членам Правительства, инициирует вопрос о принятии резолюции. Если требования омбудсмена должностными лицами центральной администрации не выполнены, он вправе обратиться с докладом в Палату общин, который рассматривается соответствующим парламентским комитетом. В отдельных ситуациях комитет проводит парламентское расследование, после чего палата может использовать традиционные контрольные парламентские процедуры. Однако случаи невыполнения рекомендаций омбудсмена чрезвычайно редки: не более 2–3-х при наличии порядка 1000 обращений в течение года в последнее время [14, с. 254–256].

Анализ практического опыта деятельности омбудсмена Великобритании показывает его положительную роль в сфере внесудебной защиты интересов и прав граждан при нарушении их должностными лицами центральных государственных органов и местных муниципалитетов. Вместе с тем есть и ряд характерных недочетов в английской модели омбудсмена. Так, объем его компетенции ограничен, в результате чего действия значительного перечня должностных лиц и организаций не подлежат обжалованию, существует только опосредованный доступ граждан к омбудсмену (через парламентариев), итоговые заключения носят рекомендательный характер. Вопросами совершенствования деятельности омбудсмена постоянно занимается специальная парламентская комиссия, систематически рассматривающая его компетенции и организационно-правовые основы функционирования [12, с. 332–333].

Во Франции Посредник не контролирует судебную деятельность и выносимые судебные решения; он вправе лишь давать рекомендации органу, причастному к делу. Не в его компетенции разбирательство конфликтов между гражданами и частными организациями, органами публичной власти и их сотрудниками. Приняв жалобу как обоснованную, Посредник консультирует о способах ее разрешения с целью урегулирования конфликта, вносит предложения по улучшению деятельности соответствующего органа с целью предупреждения возникновения данной проблемы в дальнейшем, дает рекомендации компетентным органам обязательного реагирования, инициирует законодательные новеллы. Он обязательно осуществляет текущее наблюдение за разрешением дела, не получив удовлетворительного ответа от компетентного органа, может обнародовать предложенные рекомендации в печати.

В свою очередь публично информировать Посредника и опубликовать свое решение может и сам компетентный орган [4, с. 123, 142–143].

При отсутствии компетентного органа Посредник вправе самостоятельно начать дисциплинарное производство в отношении любого чиновника, обратиться в суд. В случае отказа исполнить решение суда Посредник снова выносит предписание компетентному органу его реализовать, в противном случае им публикуется специальный доклад. Все публичные органы (включая высших должностных лиц) обязаны сотрудничать с ним – отвечать на его вопросы, являться по вызову, обеспечивать возможность проведения предусмотренных им проверок и расследований и передавать их результаты, действовать в соответствии с предписаниями Посредника [14, с. 394–395].

Однако юрисдикционный контроль медиатора не свободен от ограничений. Например, документы и материалы, относящиеся к национальной обороне, безопасности государства или внешней политике, находятся вне его компетенции. В остальных случаях медиатор может требовать от соответствующего государственного органа любую документацию и материалы по расследуемому делу. Еще одно ограничение, характерное и для других моделей омбудсменов, состоит в том, что даже если медиатор считает жалобу обоснованной, он не вправе сам принять решение об отмене оспариваемого административного акта. Он может только направить в соответствующие органы свои рекомендации о проведении необходимых мер для пресечения противоправной практики административных органов или должностных лиц.

Широким объемом полномочий наделен Уполномоченный по правам граждан Польши. Это прежде всего контроль за законностью действий органов государственной власти, общественных организаций, оценка их с точки зрения морали. В отличие от уполномоченного Великобритании, уполномоченный Польши контролирует также военное управление, органы внутренних дел, суды [15, с. 235–236].

По вопросам охраны и нарушения прав и свобод человека уполномоченный устанавливает, произошло ли событие вследствие действия или бездействия органов (организаций), призванных защищать и обеспечивать их реализацию, сам факт нарушения законных интересов, социальной справедливости, применения дискриминационной политики, предпринимает действия по обращениям граждан, организаций, органов самоуправления, Уполномоченного по правам ребенка, по собственной инициативе. По итогам рассмотрения заявления он вправе принять его

в производство, проконсультировать заявителя об альтернативных способах предпринимаемых действий, передать дело по подведомственности либо отклонить заявление с обязательным уведомлением заявителя и заинтересованного лица. Если дело принято в производство, он либо самостоятельно расследует его обстоятельства, либо обращается в прокуратуру и иные компетентные органы – органы государственного, профессионального или общественного контроля, а также может просить Сейм поручить ВПК провести соответствующую проверку. Уполномоченный может отказаться объявить фамилии, иные личные данные заявителя, в том числе и органам публичной власти, если признает это необходимым для охраны прав и свобод лица [9; 16].

По завершении расследования Уполномоченный может уведомить заявителя, что факты нарушения прав и свобод человека и гражданина не установлены; направить представление о нарушении прав и свобод человека и гражданина в орган, организацию или учреждение, нарушившие права и свободы, без ущерба для независимости судей; обратиться в вышестоящий по отношению к нарушителю орган с предложением применить законные меры; требовать возбуждения гражданского судопроизводства, а также принять участие в проводимом процессе на правах прокурора; требовать проведения предварительного расследования по уголовным преступлениям; предложить возбудить административное производство, обжаловать решение в административный суд; внести предложение о наложении взыскания, об отмене вступившего в силу решения об административном правонарушении; внести кассационную жалобу или потребовать пересмотра вступившего в законную силу судебного решения в установленном порядке.

Уполномоченный вправе обращаться в компетентные органы с законодательной инициативой либо о внесении изменений в действующее законодательство по вопросам правового статуса личности; обращаться в Конституционный трибунал с запросом о проверке конституционности актов; объявить об участии в производстве в Конституционном трибунале по вопросам конституционных жалоб; обращаться в Верховный суд с предложением о разъяснении правовых предписаний, применение которых вызвало разногласия в судебных решениях [14, с. 701–704].

Конституция Норвежского Королевства в §75 устанавливает, что омбудсмен в соответствии с законом «будет наблюдать за государственным управлением и всеми находящимися на его службе, чтобы не допускать с их стороны беззакония в отношении простых граждан» [17]. В Пор-

тугальской Республике Блюстителю справедливости в соответствии с ч. 1 ст. 23 Основного закона Республики «рассматривает жалобы граждан на действия и бездействие должностных лиц без права выносить решения обязательного характера и направляет компетентным органам рекомендации, необходимые для предотвращения неправомерных деяний и восстановления справедливости» [18, с. 526]. Следует обратить внимание, что статья содержит признак уполномоченного по правам человека, характерный в целом для всех «классических» омбудсменов. В частности, говорится о рекомендательном характере его решений для государственных служащих. Однако можно предположить, что высокая социальная значимость, авторитет парламентского уполномоченного в демократическом обществе, а также освещение в средствах массовой информации результатов рассмотрения им конкретных нарушений прав граждан государственными служащими обеспечивают достижение целей его создания и деятельности.

Подводя итоги вышесказанному, можно сформулировать следующие выводы. По мере распространения омбудсмена в юридической литературе большинство правоведов выделяют такие основные модели компетенции омбудсменов, как «историческую», «классическую» или «правозащитную». Парадигму развития института правовед В.В. Эмих характеризует трансформацией его из органа, содействующего парламентариям в реализации контролирующей функции за органами исполнительной власти в целях защиты прав личности, в автономный контрольный орган, способствующий защите прав путем контроля за расширенным кругом субъектов, включая частные организации. Подобные новеллы способствуют сосредоточению их внимания на рассмотрении обращений граждан и устранении обнаруженных нарушений прав в каждом конкретном случае. Вместе с тем в связи с данной перенаправленностью компетенции ослабевает роль омбудсменов в сфере разработки предложений и рекомендаций по совершенствованию административной сферы и законодательства в области защиты прав человека. При этом появляется «опасность превращения омбудсменов в бюро жалоб, “диспетчеров” по распределению жалоб между компетентными государственными органами» [3, с. 33]. Основными формами реагирования являются рекомендации омбудсмена как в виде специального документа, так и в неформальном виде (например, в ходе телефонных переговоров); ежегодные и специальные доклады, посвященные каким-то определенным проблемам; предложения по совершенствованию национального законодательства; обращение в конституционные суды и другие.

Проведя анализ конституций государств европейских стран, мы пришли к выводу, что не во всех странах на конституционном уровне содержатся положения об институте омбудсмена. Как правило, в них приводятся цель создания института омбудсмена, определение и порядок приобретения статуса. В конституциях Азербайджана, Армении, Молдовы упоминание об институте омбудсмена вообще отсутствует. Таким образом, весьма желательно, чтобы существование такого учреждения было гарантировано на конституционном уровне, путем конкретных положений в Конституции, излагающих основные характеристики и полномочия учреждения омбудсмена или уполномоченного по правам человека, а также основные условия его или ее назначения. Такие положения могут быть не слишком широкими, поскольку характеристики и функции этого учреждения должны в дальнейшем быть разработаны и гарантированы в соответствующем законодательстве или положениях, которые охватывали бы в полной мере рамки и деятельность такого учреждения, содержащими при этом ссылку на Конституцию [19].

Следует отметить, что, осуществляя свои полномочия в сфере защиты нарушенных прав граждан, омбудсмены выполняют ряд социально значимых функций. К их числу большинство авторов относят следующие: *контрольную, информационную, патерналистскую и культурную функции* [12, с. 325]. *Контрольная функция* омбудсмена заключается в мониторинге за соблюдением прав человека, административными органами, а в ряде государств (Швеция, Финляндия) – и за частными лицами, объединениями, религиозными служителями. Омбудсмен контролирует деятельность администрации на основании жалоб граждан, но может и по собственной инициативе провести инспектирование деятельности должностного лица. Омбудсмен и его персонал имеют право знакомиться с документами, протоколами, иной информацией, необходимой для выполнения стоящих перед ними задач. В некоторых странах (Великобритания, Франция) по результатам своего расследования омбудсмен должен представить доклад депутату, курирующему его деятельность. Но если омбудсмен считает, что выявленные нарушения в деятельности должностных лиц или органов не были устранены, он может представить специальный доклад комитету парламента, который примет какие-либо меры по восстановлению нарушенного конкретного права гражданина [13].

В зависимости от компетенции и объема надзорных функций выделяются две модели института «омбудсмена»: «реактивная» (реагирование на жалобы); «агрессивная» (проведение исследований по собственной инициативе) [10, с. 42].

Последняя свойственна в основном государствам, относительно недавно вступившим на путь демократизации или принадлежащим к «третьему миру».

*Информационная функция* омбудсмана связана с его работой со СМИ, информированием о своей деятельности населения, предоставлением публикуемых на официальных сайтах ежегодного или специальных докладов о результатах своей деятельности парламенту. Существенная информация о деятельности омбудсмана содержится в ежегодном докладе парламенту. В нем омбудсмен анализирует наиболее часто встречающиеся нарушения прав граждан, отмечает недостатки в деятельности органов управления, предоставляет сведения о неправильном толковании и применении законов, сообщает о случаях уголовного преследования должностных лиц, готовит свои рекомендации по совершенствованию законодательства и практику его применения.

*Патерналистская функция* омбудсмана заключается в контроле за законностью и справедливостью действий и решений государственных органов по отношению к человеку и защите прав этого человека в случае их нарушения. В соответствии с этим омбудсмен нередко выступает в качестве посредника между пострадавшим лицом и властью и беспристрастного защитника прав первого.

*Культурная функция* института омбудсмана имеет своей целью оказывать помощь в просвещении общественности, повышать уровень знаний о правах и свободах человека, содействовать осознанию, уважению и соблюдению прав каждого человека [12, с. 325–326].

**Заключение.** Исходя из вышеизложенного, сделаем следующие выводы.

1. Опираясь на использованные доктринальные источники, можно выделить определенные модели компетенции данного института и их специфические особенности.

«Исторической» модели (Швеция, Финляндия) свойственна тесная связь института с парламентом, он фактически является парламентской структурой. В сферу его компетенции входит контроль как за органами исполнительной власти, так и за судебной системой. Омбудсмен вправе возбуждать судебное преследование министров, большая часть из его официальных документов открыта для широкой общественности. С общественными правозащитными организациями он сотрудничает в незначительной степени, так как, когда он создавался, их и не было. В связи с этим защита прав человека не является исходно его задачей.

Для «классической» модели характерны «ослабевание» связи института с парламентом, возникновение фиксированного срока полномочий, исключение полностью из его компетентности

судебной системы и рекомендательная сила заключений омбудсмана. В его компетенцию входят чиновники исполнительной власти всех уровней (но не всегда министры), а также другие служащие, выполняющие публичные функции (Великобритания, Франция, Дания). Задача защиты прав и свобод при возникновении омбудсмана уже фиксировалась в нормативных правовых актах, но не была первоочередной. Скорее она означала содействие парламенту и судебной власти как главных инструментов гарантий основных прав и свобод человека. Отсутствие строгого и четкого определения оснований для вмешательства омбудсмана, принятия им жалобы к производству также может служить характеристикой «классического» омбудсмана.

Основными отличиями «правозащитной» модели являются приоритет защиты прав и свобод личности, достаточно высокая независимость и самостоятельность от депутатского корпуса и исполнительной власти, расширение контрольных полномочий омбудсмана, включение в его функции задач правового просвещения через СМИ и другие институты, тесное сотрудничество с национальными общественными правозащитными и международными организациями, включение в той или иной степени в сферу полномочий и судебной системы, преимущественно при осуществлении контроля за соблюдением судьями процедурных правил и этических норм (в России, Украине, Польше и других странах). Иногда законодательно закрепляется право участия омбудсмана в работе органов власти различного уровня: парламента, правительства, высших судов (например, в Молдове, Украине, Армении). В нормативных актах появляется расширенный перечень требований, предъявляемых к кандидатуре омбудсмана: возрастной, моральный, образовательный цензы, ценз оседлости и другие (например, в Польше, России, Испании, Молдове, Румынии, Украине, Армении и других странах). Важным выводом является то, что данный институт может принимать на себя новые функции на современном этапе.

2. В соответствии с полномочиями и методами деятельности выделяются следующие виды омбудсменов:

а) омбудсмен, компетенция которого имеет расширенную сферу полномочий – распространяется на суды, административные органы, негосударственные структуры, и омбудсмен с ограниченной компетенцией;

б) омбудсмен, основным направлением деятельности которого является разрешение жалобы, и омбудсмен, предпринимаящий действия не только на основе жалобы, но и по собственной инициативе;

в) омбудсмен с широким набором методов деятельности (проверка жалоб, инспекционные обследования) и омбудсмен с ограниченным набором методов (проверка жалоб).

3. В каждой стране существует своя конституционная регламентация деятельности института омбудсмана. Проведя анализ основных законов государств европейских стран, мы пришли к выводу, что лишь в небольшой части стран на конституционном уровне установлены нормы, содержащие какие-либо подробные положения об институте омбудсмана. Как правило, в них приводятся определение, сокращенный перечень возможных полномочий уполномоченного по правам человека, порядок приобретения статуса. При этом лишь в Конституции Австрии есть отдельный раздел, позволяющий четко определить основные правила, действующие в отношении Коллегии народной защиты, созданной в государстве.

Таким образом, весьма желательно, чтобы существование такого учреждения было гарантировано на конституционном уровне путем конкретных положений в Конституции, излагающих основные характеристики и полномочия учреждения омбудсмана или уполномоченного по правам человека, а также основные условия его назначения. Такие положения могут быть не слишком широкими, поскольку характеристики и функции этого учреждения должны в дальнейшем быть разработаны и гарантированы в соответствующем законодательстве, которые охватывали бы в полной мере рамки и деятельность такого учреждения со ссылкой на Конституцию. Особо следует отметить, что такое положение в Конституции об омбудсмене (или уполномоченном по правам человека) на национальном уровне не должно рассматриваться как препятствие к созданию аналогичных учреждений на местном и региональном уровнях или в отдельных сферах жизни общества.

4. Наряду с общими омбудсменами постепенно начали возникать и специализированные, задачами которых стала защита прав отдельных категорий граждан. Данная дифференциация отразила требования, предъявляемые к институту уполномоченного в 50–70-е гг. прошлого века. К тому же в Финляндии надзор омбудсмана распространяется и на министров правительства. В некоторых странах омбудсменам подконтрольны прокурорские органы, военная и тюремная администрации. В Швеции, Норвегии, ФРГ для военных учреждений создан специальный военный омбудсмен. Во многих странах надзорная деятельность омбудсмана распространяется на местную администрацию. В Великобритании, например, с 1974 г. действуют местные уполномоченные по делам администрации различных регионов страны. Помимо этого в ряде

стран появились омбудсмены по правам ребенка, делам вооруженных сил, государственным языкам, делам национальных меньшинств, делам религии, финансовым вопросам, интернет-омбудсмены и мн. др. Специализация повысила качество деятельности омбудсменов, укрепила в общественном сознании восприятие института уполномоченного в качестве самостоятельного эффективного средства защиты нарушенных прав [20].

5. Из всех проанализированных моделей омбудсмана государств-членов Совета Европы, существующих в настоящее время концепций введения института омбудсмана в Республике Беларусь, мы полагаем, наиболее эффективной моделью является предложенная профессором Г.А. Василевичем. В соответствии с ней данный институт должен быть коллегиальным (Национальное учреждение по правам человека), независимым (не должен быть членом Национального собрания, политической партии и иного общественного объединения), имеющим статус высшего должностного лица, обладающим широким спектром полномочий и многовекторным направлением деятельности («правозащитная» модель).

Введение института омбудсмана в Республике Беларусь было бы свидетельством признания государством потребности общества в неформальном, независимом, деполитизированном органе, защищающем личность от несправедливого отношения к гражданам со стороны должностных лиц и иных государственных служащих. Учреждение института омбудсмана, по мнению исследователей, позволило бы подтвердить приверженность Беларуси общечеловеческим ценностям, признание ею общепризнанных принципов международного права, стремление обеспечить соответствие им национального законодательства, демократизировать всю систему защиты прав и свобод человека; укрепить законность и правопорядок в деятельности органов государственной власти и поведении рядовых граждан; упростить обращение граждан за профессиональной помощью в деле защиты своих конституционных прав; совершенствовать работу государственных структур с международными правозащитными организациями.

Переход Республики Беларусь на новый этап формирования правового государства и гражданского общества предполагает наличие данного института, являющегося практической реализацией принципа взаимной ответственности государства и личности. Вопросами дальнейшего исследования могут быть требования, предъявляемые к институту омбудсмана как в области его прав и обязанностей, социально-правовых гарантий его статуса, так и в сфере приобретения и прекращения его полномочий.

## Литература

1. Перепелица, Е.В. Некоторые проблемы создания института Уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь / Е.В. Перепелица // Национальная идея и национальные интересы Республики Беларусь: материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 19 нояб. 1998 г. / Палата представителей Нац. собр. Респ. Беларусь; науч. ред. И.В. Котляров. – Минск, 1999. – С. 117–119.
2. Деятельность омбудсменов в различных странах мира [Электронный ресурс] // Европейский омбудсмен. – Режим доступа: [http://euro-ombudsman.org/ombudsmen\\_activities/mass-media/kto-takoy-ombudsmen](http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/mass-media/kto-takoy-ombudsmen). – Дата доступа: 14.01.2022.
3. Эмих, В.В. Эволюция компетенции омбудсменов в зарубежных странах / В.В. Эмих // История государства и права. – 2008. – № 2. – С. 32–33.
4. Хилль-Роблес, Альваро. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмена) / Альваро Хилль-Роблес. – М.: Моск. шк. полит. исследований, 2004. – 360 с.
5. Конституция Финляндии от 11.06.1999 // Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л.А. Окунькова. – М.: ВолтерсКлувер, 2001. – Т. 3. – С. 371–400.
6. Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / ed. by Roy Gregory and Philip Giddings. – Amsterdam: IOS Press, 2000. – 500 p.
7. Сунгуров, А.Ю. Институт Омбудсмена: эволюция традиций и современная практика: дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02 / А.Ю. Сунгуров. – М., 2007. – 250 л.
8. Конституция Республики Польша от 02.04.1997 // Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л.А. Окунькова. – М.: ВолтерсКлувер, 2001. – Т. 2. – С. 686–732.
9. Уполномоченные по правам человека (омбудсмены) стран Европы и СНГ: сб. нормативных правовых актов / рук. проекта проф. О.О. Миронов; сост.: Р.С. Фейзуханов, В.Э. Толмачев, Ю.Г. Спичак. – М.: Юриспруденция, 2003. – 204 с.
10. Вагизов, Р.Г. Понятие омбудсмена (уполномоченного по правам человека) в современной правовой доктрине / Р.Г. Вагизов // Российская юстиция. – 2008. – № 11. – С. 40–44.
11. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. конституц. закон № 1-ФКЗ от 26.02.1997 (в ред. 09.11.2020) // Консультант-Плюс. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_13440/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440/). – Дата доступа: 14.01.2022.
12. Белякович, Н.Н. Права человека и политика: философско-правовые основы / Н.Н. Белякович. – Минск: Амалфея, 2009. – 412 с.
13. The International Ombudsman Anthology. Selected Writing from the International Ombudsman Institute / ed. by Linda C. Peif. – The Hague: Kluwer Law International, 1999. – P. 435–453.
14. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть: учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. Б.А. Страшун. – М.: Норма, 2006. – 1104 с.
15. Лентовска, Е. Как начиналась работа Уполномоченного по гражданским правам: в 2 т. / Е. Лентовска; пер. с пол. Э.С. Орловского. – М.: Проектная группа по правам человека, 1997. – Т. 1. – 312 с.
16. Лентовска, Е. Омбудсмен в странах Восточной и Центральной Европы (Польский опыт): Обзорный доклад о деятельности омбудсмена в Польше, 1994 г. / Э. Лентовска // Рос. бюл. по правам человека. – 1995. – № 7. – С. 133–141.
17. Конституция Норвежского Королевства от 17.05.1814 (в ред. 23.07.1995) // Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru>. – Дата доступа: 24.12.2021.
18. Конституция Португальской Республики от 02.04.1976 // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. и со вступ. ст. Л.А. Окунькова. – М.: Изд. группа ИНФРА-М-НОРМА, 1999. – С. 521–600.
19. О возможной реформе учреждения омбудсмена в Казахстане: Заключение Венецианской комиссии от 5 июня 2007 года № 425/2007 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30926739&pos=1;-16#pos=1;-16](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30926739&pos=1;-16#pos=1;-16). – Дата доступа: 02.12.2021.
20. Ивашкевич, Е.Ф. Значение института омбудсмена на современном этапе и развитие специализированных омбудсменов в зарубежных странах / Е.Ф. Ивашкевич // Право. Экономика. Психология. – 2018. – № 2(10). – С. 3–14.

Поступила в редакцию 14.01.2022