

УДК 340

## ВИДЫ ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ОМБУДСМАНА

В.А. БРИЛЁВА

(Гомельский государственный университет им. Франциска Скорины)

*Систематизировано многообразие организационно-правовых форм омбудсмана. Дан сравнительно-правовой анализ национальных институтов омбудсмана через изучение порядка избрания, сферы компетенции, порядка обращения за защитой нарушенных прав, полномочий и методов деятельности, форм реагирования на нарушения.*

Конституционные традиции, обычаи, особенности форм государственного устройства, правления того или иного государства обуславливают многообразие моделей правового института омбудсмана.

В настоящее время более чем в 90 странах мира существует около 150 различных органов и структур, выполняющих функции омбудсмана.

Институт омбудсмана доказал удивительную способность к модификациям с учетом социальных, правовых условий конкретного государства, его традиций. Как результат, от страны к стране наблюдаются различия института омбудсмана в порядке избрания, сфере компетенции, порядке обращения за защитой нарушенных прав, в полномочиях и методах деятельности, формах реагирования на нарушения. Следуя логике приведенных утверждений, надо задаться вопросом: возможно ли систематизировать многообразие омбудсмановского сообщества?

В организационном плане институт омбудсмана, как правило, состоит из одного публичного должностного лица высокого ранга и его аппарата, но может включать и несколько должностных лиц. Например, в Швеции их четыре, один из них является административным директором и выполняет координационные функции в отношении остальных омбудсманов, прежде всего по согласованию с ними устанавливает сферы их контроля. Каждый омбудсман ведет определенную область контроля: один отвечает за вопросы, касающиеся доступа публики к официальным документам; другой - за деятельность суда, прокуратуры, полиции, тюрем, в области исполнения судебных решений; третий осуществляет надзор за военной администрацией; в сферу деятельности четвертого входят налоговые дела и надзор в сфере общественного благосостояния. В Панаме институт омбудсмана состоит из трех должностных лиц - народного защитника и двух его заместителей, которые при исполнении своих обязанностей также называются народными защитниками. Аппарат омбудсмана формируется непосредственно им самим.

Функции омбудсмана может осуществлять коллегиальный орган, например, в Турции - генеральный контрольный совет; в Австрии - коллегия народной правозащиты, состоящая из трех членов.

Традиционным в юридической литературе является деление омбудсманов на два основных типа: «1) парламентский<sup>1</sup>, действующий в рамках представительной власти как ее самостоятельный институт; 2) исполнительный, выступающий в качестве более или менее независимого органа в рамках исполнительной власти» [1, с. 641].

Для большинства стран мира характерна первая форма данного института - *парламентские омбудсманы*. Легислатурный омбудсман назначается или избирается национальным парламентом или отдельными палатами, или представительным органом субъекта федерации. Например, в Великобритании парламентские омбудсманы назначаются королевой, но необходимо учитывать, что формально британский парламент составляют королева, палата общин и палата лордов. Народным защитником Испании назначается лицо, собравшее три пятых голосов в конгрессе депутатов, а затем утвержденное таким же большинством голосов в сенате. Если нужного числа голосов собрать не удастся, выдвигается новая кандидатура, и избранным считается лицо, собравшее три пятых голосов в конгрессе депутатов и абсолютное большинство в сенате. Омбудсманы Австрии избираются Национальным советом - нижней палатой австрийского парламента.

Осуществляя свои функции, омбудсман действует самостоятельно, по своему усмотрению, принимает решения, не согласуя их с парламентом. Все это свидетельствует о том, что представительный омбудсман независим в своих действиях не только от исполнительной, но и в определенной мере от законодательной власти.

Степень автономии омбудсмана от парламента в том или ином государстве различна. Например, Защитник гражданских прав Польши является в большей мере независимым органом публичных расследований, чем парламентским институтом. Основная функция, которую реализует омбудсман Польши, - это

<sup>1</sup> В юридической литературе встречаются такие названия парламентского омбудсмана, как легислатурный, законодательный, представительный.

следственная. Так, согласно Закону Польши «О защитнике гражданских прав» 1987 года (в редакции 1991 г.) «защитник вправе самостоятельно вести выяснительное производство; расследовать любое дело на месте; требовать дачи объяснений, представления материалов по любому делу, которым занимаются высшие и центральные органы государственного управления, органы правительственной администрации, органы кооперативных, общественных, профессиональных и общественно-профессиональных организаций, а также органы организационных единиц, обладающих правоспособностью, равно как органы гмин и организационных единиц местного самоуправления; поручать подготовку экспертиз и экспертных заключений» [2, ст. 12 - 14].

Гарантией определенной независимости института омбудсмана от парламента является то, что в некоторых странах срок его полномочий на один год превышает срок деятельности избравшего его парламента, например, срок полномочий омбудсмана Австрии - шесть лет, а срок деятельности парламента - четыре года.

*Исполнительный омбудсман* (квазиомбудсман) назначается исполнительной властью или при ее участии. Например, согласно Закону Франции «Об учреждении поста Посредника» 1973 года «Посредник назначается декретом Совета Министров» [3, ст. 2].

Однако исполнительный омбудсман функционирует как достаточно независимый орган. Как правило, в своей деятельности он подотчетен парламента, а в период между его сессиями - специальному парламентамскому комитету. Скажем, Медиатор Франции выступает как посредник, представляющий экспертные советы управляющим и управляемым. В то же время Медиатор «воспринимается как один из административных институтов, т.е. отождествляется с органами управления» [4, с. 109], поэтому существует опасность сращивания Медиатора с исполнительной властью, что может уменьшить потенциальные возможности института.

Таким образом, исходя из порядка избрания, институт омбудсмана выступает в виде парламентамской или исполнительной модели.

В пределах одного государства могут существовать одновременно два указанных типа. Это страны с так называемой *смешанной системой* института омбудсмана. Например, в США действуют как законодательные, так и исполнительные омбудсманы. Четыре штата (Гавайи, Небраска, Айова, Аляска) установили законодательный образец института омбудсмана. Законодательные омбудсманы избираются парламентами штатов и принимают жалобы на нарушения административных органов штатов, в перечень подконтрольных субъектов не входят суд и его аппарат, законодательный орган и правительство. Большинство штатов (например, Северная Каролина, Орегон) ввели исполнительного омбудсмана, который подотчетен исполнительной власти, назначается единолично главой администрации; обладает таким же статусом, как и законодательный.

В некоторых странах смешанная система института омбудсмана представлена двумя органами, которые действуют при законодательной и исполнительной власти: «омбудсман Венесуэлы и президентский уполномоченный по жалобам» [5, с. 54].

Можно выделить следующие отличительные черты парламентамского и исполнительного омбудсманов.

Во-первых, исполнительный омбудсман в меньшей мере характеризуется такими качествами, как независимость и беспристрастность. Главное различие состоит в том, что парламентамский омбудсман может быть смещен с должности абсолютным большинством голосов членов законодательного органа, тогда как исполнительный, как правило, отстраняется от исполнения своих обязанностей единолично губернатором (главой администрации), а значит, «не стремится представлять администрацию в плохом свете и может заискивать перед избирателями» [6, с. 89].

Во-вторых, наиболее ярко информационно-воспитательная функция деятельности выражена у парламентамского омбудсмана, на которого законом возложена обязанность составлять официальный перечень жалоб, представлять доклады и информировать общественность о результатах своей деятельности. Указанная функция у исполнительного омбудсмана, как правило, значительно сужена (т.е. в меньшей мере используются методы гласности).

В-третьих, исполнительный омбудсман воспринимается как институт исполнительной власти, что снижает его эффективность в глазах граждан.

В различных странах *сфера компетенции* омбудсманов неодинакова. Наиболее широкими правами наделены омбудсманы Швеции и Финляндии. В этих странах омбудсманы осуществляют контроль над администрацией, судебной системой, исправительными учреждениями. Кроме того, в Финляндии, Дании и некоторых других странах надзор омбудсмана распространяется на министров правительств. Однако в Швеции они не подконтрольны омбудсману, что объясняется «особым положением министров как государственных советников, исполняющих свои обязанности исключительно под контролем парламента, который в случае необходимости может возбудить дело против министра в специальном суде» [7, с. 245].

В Дании, Норвегии суды не входят в сферу компетенции омбудсмана. По мнению Д. Роузта, тот факт, что омбудсман Дании не наделен правом контролировать судебные органы, является следствием того, что «датское государственное устройство, с одной стороны, учитывало возможности проверки судебных решений, а с другой - не считало возможным сочетание независимости судьбы с внешним контролем» [8, с. 79].

Норвежский омбудсман, в отличие от омбудсмана Дании, не наделен контрольной функцией в отношении членов правительства.

Омбудсман Испании и ряда других стран не рассматривает дела, которые прошли через суд или в которых имеется судебное решение.

В некоторых странах омбудсманы осуществляют надзор за органами прокуратуры, военной и тюремной администрацией. Военные учреждения в Дании и Финляндии входят в сферу деятельности омбудсманов, надзирающих за деятельностью гражданской администрации. В Швеции, Норвегии и Германии для военных учреждений создан специальный военный омбудсман, при этом в Германии действует только военный омбудсман. Хотя Комитет по петициям Бундестага фактически выполняет функции федерального омбудсмана.

В Великобритании и Новой Зеландии компетенция омбудсманов распространяется на местную администрацию и ограничена рассмотрением жалоб по вопросам, отнесенным к деятельности судов и административных трибуналов.

В зависимости от того, распространяется ли деятельность омбудсмана на все сферы управления или его отдельные отрасли, выделяют омбудсманов *общей компетенции и специализированных*. Примерами последних являются: Уполномоченный бундестага по вопросам бундесвера в Германии; омбудсман по обеспечению равенства полов в Финляндии; служба по защите прав и интересов детей в Австралии; омбудсман по правам ребенка Норвегии; омбудсман полиции Израиля; по вопросам информации в Канаде; тюремные, университетские омбудсманы в США и т.д.

Таким образом, сравнительно-правовой анализ сфер компетенции национальных институтов омбудсманов выявил их существенные отличия от страны к стране. Следует согласиться с выделением В.В. Бойцовой трех типов омбудсмана исходя из сферы их компетенции:

- 1) «омбудсмены, обладающие правом расследования в отношении большинства административных органов, а также судов;
- 2) омбудсмены, полномочия которых распространяются лишь на органы государственного управления с соответствующими исключениями;
- 3) омбудсмены, расследующие жалобы на акты и действия не только государственных органов, но и негосударственных структур» [4, с. 25].

В некоторых государствах в сферу компетенции омбудсменов входит церковь, военнослужащие высокого ранга, муниципальные органы.

Основной предпосылкой реализации омбудсманом своих функций является *жалоба* гражданина (организации) на решение органов управления или действия (бездействие) должностных лиц.

Круг субъектов, наделенных правом обращения к омбудсману с жалобой, довольно широкий. Это физические и юридические лица. В ряде стран допускается подача жалобы не только гражданами, но и иностранцами; не является препятствием отсутствие дееспособности, личной заинтересованности в деле (например, в Швеции).

В некоторых странах законодательством установлены требования, предъявляемые к форме жалобы и срокам ее подачи. Скажем, в Норвегии и Новой Зеландии не подлежит расследованию жалоба, поданная по истечении года с момента совершения события или вынесения решения, являющегося предметом жалобы. Как правило, жалоба должна быть сформулирована в письменном виде с указанием имени, фамилии, места жительства, фактов, на которых основывается жалоба, и подписана. Такие требования к жалобе установлены в Нидерландах, Норвегии, Новой Зеландии. Письменная форма не является обязательной для обращения к Проведору Португалии и в ряде других стран, омбудсман США 90 % всех жалоб решает по телефону.

Наиболее общими основаниями для *отказа в приеме и рассмотрении жалобы являются:*

- лицо не входит в перечень субъектов, обладающих правом обращения к омбудсману;
- не полное использование средств правовой защиты;
- разрешение жалобы не входит в компетенцию омбудсмана;
- истечение срока, установленного для подачи жалобы;
- несоблюдение формы жалобы.

Как следует из законодательства большинства стран, жалобщик имеет прямой контакт с омбудсманом. Однако во Франции, Великобритании существует так называемый «парламентский фильтр», т.е. омбудсман наделен правом рассматривать только те жалобы, которые поступают через членов парламента. Другими словами, гражданин должен подать жалобу члену парламента с просьбой довести ее до сведения омбудсмана.

Введение «парламентского фильтра» в Великобритании объясняется: 1) традиционной практикой, согласно которой члены парламента обеспечивают ответственность администрации перед обществом; 2) предотвращением поступления большого потока жалоб, не входящих в компетенцию омбудсмана.

Таким образом, в мире действуют национальные омбудсманы, непосредственно принимающие жалобы, и омбудсманы, получающие жалобы посредством членов парламента.

Ежегодно к омбудсманам поступает достаточно большое количество жалоб. Так, в среднем омбудсмены в Швеции получают около 4 тысяч жалоб в год, португальский проведор - 2500, уполномоченный Великобритании - в среднем 900 жалоб, французский медиатор - 30000 жалоб.

Из законодательства зарубежных стран следует, что большинство омбудсманов могут возбуждать расследования конкретных дел по собственной инициативе, например на основе информации, полученной из газет, журналов и т.д.

Согласно Закону Польши «О защитнике гражданских прав» 1987 года (в редакции 1991 г.) защитник предпринимает действия не только «по заявлению граждан или их организаций, органов самоуправления», но и «по собственной инициативе» [2, ст. 9]. Однако для некоторых омбудсманов предпосылкой их деятельности является только жалоба, принятая непосредственно или полученная через членов парламента (например, Франции, Великобритании).

Таким образом, следует говорить о следующих двух моделях омбудсманов: 1) омбудсмены, основной деятельности которых выступает лишь жалоба; 2) омбудсмены, предпринимаящие действия не только на основе жалобы, но и по собственной инициативе.

Для обстоятельного рассмотрения обращений, омбудсман наделяется рядом *полномочий*, использует определенные *методы деятельности*.

Для начала необходимо сформулировать понятие предмета деятельности омбудсмана. Согласно Конституции Португалии, деятельность проведора юстиции направлена на предотвращение несправедливости и восстановление справедливости. Коллегия народной правозащиты Австрии оценивает правильности осуществления федерального управления. Шведский омбудсман рассматривает административные акты с точки зрения объективности, беспристрастности, датский омбудсман - разумности. Деятельность испанского Народного защитника направлена на обеспечение должного соблюдения конституционных прав, Уполномоченного Бундестага по обороне Германии - на защиту принципов демократической справедливости и уважения чувства личного достоинства. Критериями оценки защитником гражданских прав Польши административных решений являются «закон, принцип справедливости, международные пакты и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод» [9, с. 45].

Таким образом, можно сказать, что в общем виде *предметом деятельности* омбудсмана является проверка правильности актов органов управления, процедуры их принятия (вынесения), действий должностных лиц не только с точки зрения законности, но и справедливости, разумности, объективности, беспристрастности. Другими словами, омбудсман осуществляет свою деятельность и в том случае, когда закон формально не нарушен, но правам человека нанесен ущерб.

Для осуществления своих обязанностей омбудсман наделяется достаточно широким объемом полномочий, который различается в зависимости от омбудсмановского плана конкретного региона. Он имеет право потребовать от любого должностного лица и гражданина предоставление всей информации и документов, относящихся к делу, требовать объяснения от должностных лиц и граждан, присутствовать на заседаниях государственных органов и т.д.

Помимо рассмотрения жалоб, омбудсман уполномочен осуществлять контроль за деятельностью административных и других органов иными способами. Например, омбудсмены Швеции, Финляндии и Дании используют такой метод работы, как инспекционные обследования судов, прокуратуры, муниципальных органов, полиции, тюрем и т.д. В процессе таких обследований омбудсман Швеции осуществляет контроль за выполнением законов и других нормативных актов, осуществляет проверку состояния правовой помощи при уголовном преследовании, информирует административные органы о недостатках в правовой работе и вносит свои предложения, которые, по его мнению, ведут к исправлению положения, может сам обжаловать действия работников государственного аппарата или способствовать продвижению такой жалобы в отношении действий государственных служащих, которые не соответствуют закону или противоречат их функциям.

В процессе инспектирования судебных органов, омбудсман изучает в выборочном порядке некоторые уголовные и гражданские дела, проверяет сроки их прохождения, правильность вынесенных по ним решений суда, приговоров. В ходе обследования муниципальных органов акцент делается на проверку соблюдения ими принципов административного процесса, другими словами, омбудсман проверяет, является ли решение обоснованным, были ли разъяснены мотивы решения и т.д.

Таким образом, омбудсман, как отмечает парламентский комиссар Дании С. Гурвиц, «в своей деятельности не связан узкоюридическими соображениями» [10, с. 3]. Действительно, омбудсман наблюдает как за законностью, так и за целесообразностью, справедливостью решений и действий административных органов. Следовательно, он уполномочен не только контролировать соответствие актов и действий закону, но и надзирать за правильностью административного процесса, который во многих странах не регулируется правовыми нормами. Другими словами, производить оценку актов на основе таких критериев, как справедливость, разумность, объективность, беспристрастность и т.д. Все это подтверждает

контрольно-надзорный характер деятельности омбудсмана, т.е. он осуществляет свои функции в форме надзора и в форме контроля.

Таким образом, можно выделить модель омбудсмана с широким набором методов деятельности (проверка жалоб, инспекционные обследования) и модель омбудсмана с ограниченным набором методов (проверка жалоб).

Существенной характеристикой института омбудсмана, выступающего в качестве посредника между государством и гражданским обществом, является отсутствие возможности принимать решения, обладающие силой юрисдикционного акта. Однако омбудсман обладает весьма разнообразными *формами реагирования* в случае обнаружения нарушений прав граждан.

Наиболее широко распространенными формами реагирования омбудсмана являются представления, предложения, рекомендации. С помощью представлений омбудсман вносит в парламент или правительство предложения об устранении недостатков в законодательстве и о совершенствовании его. Также представления применяются в качестве формы реагирования на незаконные акты административных и судебных органов.

Предложения или рекомендации представляют собой форму реагирования, к которой омбудсман прибегает при установлении ошибок, неправомерного поведения должностных лиц. В них он указывает на необходимость устранения последствий совершенных правонарушений, изменить решение, рекомендует компенсировать материальный ущерб гражданам, изменить существующую практику и т.д. В то же время предложения носят превентивный характер. Так, цель предложений, как пишет шведский омбудсман А. Бекселиус, состоит не только в том, чтобы «сделать выговор провинившемуся должностному лицу. Критика неправильной процедуры имеет целью способствовать лучшей защите прав, поэтому эта критика излагается таким образом, чтобы служить в качестве информации не только для провинившегося, но и для других должностных лиц, и, таким образом, предупреждать повторение неправильной процедуры» [7, с. 248].

Обращения омбудсмана к государственным органам не являются, с точки зрения права, обязательными, так как у него отсутствуют властно-принудительные средства влияния на акты административных органов и действия должностных лиц, он не может отменять, изменять административные решения и заменять их своими собственными, его требования «не имеют законной власти, кроме власти требовать» [11, с. 73]. Несмотря на все это, юридическая сила обращений омбудсмана основывается на его высоком моральном авторитете, убедительности доводов, его способности завоевать доверие парламента, административных органов, судов, прессы.

Кроме уже названных форм реагирования, омбудсман может возбудить дисциплинарное производство в отношении должностного лица, а в особых случаях грубого нарушения законности должностными лицами - уголовное дело в суде и выступить обвинителем.

Распространенной во многих странах формой реагирования омбудсмана является право законодательной инициативы, которое позволяет ему вносить в парламент или правительство предложения об изменении и совершенствовании законов и на их основе принятых нормативно-правовых актов в области прав и свобод человека. Скажем, омбудсман Польши сталкиваясь со случаями, когда нормативное регулирование не является надлежащим или исчерпывающим, может выступать перед соответствующими органами с законодательной инициативой.

В некоторых странах омбудсман наделен правом подавать жалобы в конституционный суд. Так, например, согласно Конституции Испании народный защитник имеет право подать жалобу в Конституционный Суд как в связи с нарушенными правами гражданина, так и в связи с противоправностью правового предписания или постановления. Аналогичным правом конституционной жалобы обладает омбудсман Австрии, Португалии и других стран.

Присущей всем омбудсманам формой реагирования является ежегодный доклад парламенту. В этом документе омбудсман отмечает существенные недостатки в деятельности государственных органов, наиболее часто встречающиеся нарушения прав граждан, случаи судебного преследования должностных лиц, сведения о неправильном толковании и применении законов, высказывает свои рекомендации по вопросу совершенствования законодательства и административной практики. Доклад подлежит обсуждению в парламенте, после чего он распространяется среди органов и должностных лиц государственного управления. В Дании, Финляндии, Испании и ряде других стран доклад подлежит обязательному опубликованию.

Таким образом, можно выделить два типа омбудсмана: 1) омбудсман, наделенный широким комплексом форм реагирования, включая обращения в парламент с законодательной инициативой и в Конституционный Суд, 2) омбудсман, не обладающий таковым.

Омбудсман успешно действует как в государствах с федеративной формой государственного устройства, так и в унитарных государствах (например, в Польше, Италии). В федеративных государствах омбудсманы могут функционировать и на общегосударственном уровне, и на уровне отдельных штатов, провинций, регионов. В частности, в Австрии коллегия народной правозащиты является общегосудар-

ной, и Конституцией предусмотрено создание аналогичных органов в землях. Причем федеральные омбудсмены и омбудсмены штатов, провинций, регионов не находятся в организационной подчиненности. В некоторых федеративных государствах омбудсмены учреждены только на уровне регионов, провинций, штатов и отсутствуют на центральном уровне (например, США).

Итак, можно выделить федеративного омбудсмена и регионального, омбудсмена унитарного государства.

Таким образом, в результате сравнительно-правового исследования национальных омбудсменов по таким направлениям, как организационные формы деятельности, порядок избрания, сфера компетенции, порядок обращения за защитой нарушенных прав, полномочия и методы деятельности, формы реагирования на нарушения, представляется возможным привести следующие модели омбудсмена:

- 1) единоначальные и коллегиальные омбудсмановские институты;
- 2) парламентские и исполнительные омбудсмены;
- 3) омбудсмены общей компетенции и специализированные омбудсмены;
- 4) омбудсман, сфера компетенции которого распространяется на суды, административные органы, негосударственные структуры и омбудсман с ограниченной сферой компетенции;
- 5) модель омбудсмена, непосредственно принимающего жалобы, и модель омбудсмена, получающего жалобы посредством членов парламента;
- 6) омбудсман, основой деятельности которого является лишь жалоба, и омбудсман, предпринимающий действия не только на основе жалобы, но и по собственной инициативе;
- 7) модель омбудсмена с широким набором методов деятельности (проверка жалоб, инспекционные обследования) и модель омбудсмена с ограниченным набором методов (проверка жалоб);
- 8) тип омбудсмена с широким комплексом форм реагирования на нарушения, включая обращения в парламент с законодательной инициативой и в конституционный суд, и тип омбудсмена, не обладающий таковым;
- 9) федеральный омбудсман и региональный, омбудсман унитарного государства.

Институт омбудсмена действует не только на национальном, но и международном уровне. Так, Договором о Европейском Союзе был введен Европейский Омбудсман. Статья 8d Договора о Европейском Союзе предусматривает, что каждый гражданин Союза может обратиться к Омбудсману, учрежденному согласно статье 138e. В соответствии с этой статьей, Европейский Омбудсман уполномочен получать от любого физического или юридического лица, проживающего или имеющего зарегистрированный офис в государстве-члене, жалобы, касающиеся случаев «плохого управления» в деятельности институтов или органов Сообщества, за исключением Суда правосудия и Суда первой инстанции, действующих в качестве судебных органов [12, с. 97]. Случаи «плохого управления» охватывают широкий спектр действий или бездействия администрации Сообщества:

- 1) «действия администрации Сообщества при отсутствии должных полномочий либо на несоответствующих основаниях, или согласно ошибочной информации;
- 2) административные нарушения нормы;
- 3) злоупотребление властью со стороны администрации Сообщества или должностных лиц;
- 4) административные действия или практика, основанные на незаконных процедурах;
- 5) административная практика, которая является дискриминационной или противоречит принципу справедливой и законной администрации;
- 6) административные действия, принятые в результате небрежности;
- 7) административные упущения;
- 8) неправильная работа, некомпетентность, задержка или отказ администрации представить ответ в ее отношениях с гражданами Союза;
- 9) административные действия, которые нарушают понятия равенства» [12, с. 98].

Европейский Омбудсман избирается Европейским Парламентом.

Право на подачу жалобы реализуется непосредственно или через члена Европарламента. Жалобы должны быть письменными и представлены индивидуально; подача групповых жалоб исключается. В отношении жалобы установлен временной предел, т.е. она должна быть подана в течение двух лет со дня, когда факты, на которых основана жалоба, стали известны заявителю. Обращению с жалобой должны предшествовать полное использование всех возможностей обжалования во внутренних административных инстанциях Союза и истечение сроков для ответа соответствующих властей.

Европейский Омбудсман не может оспаривать обоснованность решений судов. Омбудсман обязан признать жалобу неприемлемой или приостановить ее рассмотрение, если он знает, что изложенные в ней факты стали предметом судебного разбирательства, которое все еще продолжается или завершено.

Омбудсман вправе провести расследование по собственной инициативе на основе информации, подтверждающей случаи плохого управления, полученной из прессы, телевидения либо резолюции Европейского Парламента.

Институты и органы Союза обязаны предоставлять Европейскому Омбудсману запрашиваемую информацию и обеспечивать доступ к документации. Омбудсману может быть отказано в предоставлении информации только по обоснованным соображениям секретности. Кроме этого, Омбудсман может запросить через постоянного представителя государства-члена Европейского Союза, орган государства-члена любую информацию, которая может прояснить случаи «плохого управления» институтами или органами Союза. Государства-члены могут отказаться предоставить запрашиваемую информацию, если информация охватывается законами или распоряжениями о секретности или положениями, предотвращающими ее разглашение.

Если не выполняется запрос Омбудсмана, он может информировать Европейский Парламент, который делает соответствующие представления.

При выявлении фактов нарушений в действиях институтов и органов Европейского Союза, Омбудсман предлагает им свои рекомендации по устранению нарушений. Институты и органы обязаны направить Омбудсману обоснованное изложение своей позиции по делу в течение трех месяцев.

При обнаружении любого случая «плохого управления» Омбудсман представляет Европейскому Парламенту доклад о результатах расследования. В конце каждой ежегодной сессии Омбудсман должен направить Европарламенту доклад о результатах своих расследований.

Проблема взаимодействия национальных омбудсманов была решена в результате создания Международного института омбудсмана, который находится в Канаде (провинция Альберта). Он представляет омбудсмановские службы более чем в 50 странах мира. Целью его деятельности является содействие развитию концепции омбудсмана с помощью исследований, публикаций и обмена информацией, а также организация международных и региональных конференций.

С 1976 года с периодичностью в четыре года Международный институт омбудсмана организует международные омбудсмановские конференции в странах, где созданы национальные службы омбудсманов. Например, в 1976 г. состоялась конференция в Канаде (Эдмонтон); в 1980 г. - в Израиле (Иерусалим); в 1984 г. - в Швеции (Стокгольм); в 1988 г. - в Австралии (Канберра); в 1992 г. - в Австрии (Вена). Наряду с международными проводятся региональные конференции омбудсманов (например, в 1972 г. - конференция американских омбудсманов; в 1991 г. - конференция австралийских и тихоокеанских омбудсманов; в 1993 г. - конференция Ассоциации омбудсманов Соединенного Королевства).

## ЛИТЕРАТУРА

1. Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Омбудсман // Российская юридическая энциклопедия. - М.: ИНФРА-М, 1999.-С. 639-642.
2. О защитнике гражданских прав: Закон Республики Польша от 15 июля 1987 г. // Конституционное право Республики Польша. Конституция и основные законодательные акты / Пер. на рус. язык А. Кубик. - Варшава: Бюро по исследованиям и экспертным заключениям. Канцелярия сейма, 1996. - 450 с.
3. Об учреждении поста посредника: Закон Французской Республики от 3 января 1973 г. № 73-6. // Французская Республика. Конституция и законодательные акты: Пер. с франц. / Ред. кол.: В.А. Туманов и др.; Сост. В.В. Маклаков и В.А. Энтин; Под ред. В.А. Туманова. - М.: Прогресс, 1989. - 448 с.
4. Бойцова В.В. Народный правозащитник: статус и функционирование. Опыт сравнительного изучения (с авторскими комментариями). Ч. 1. -Тверь: Тверской гос. ун-т, 1994. - 121 с.
5. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: Учеб. пособие. - М.: РУДН, 2002. - 190 с.
6. Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмана: американский опыт // США - экономика, политика, идеология. - 1995. - № 1. - С. 82 - 91.
7. Vexelius A. The Swedish institution of the justitieombudsman // International Review for Administrative Sciences. - 1961. - № 27. - P. 225 - 250.
8. Rowat D.C. Ombudsman, Citizens Defender. Preface to Second Edition. - L., 1968. - 255 p.
9. Бойцова В.В. Польский омбудсман: успешный эксперимент // Конституционное и муниципальное право. - 2001. - № 2. - С. 45 - 48.
10. Hurwitz S. The activities of the Ombudsman. Copenhagen, 1966. - 55 p.
11. Wade H.W.R. Administrative law. - Oxford, 1982. - 240 p.
12. Бойцова В.В. Европейский омбудсмен // Журнал российского права. - 1998. - № 9. - С. 96 - 103.