

Институт общественного омбудсмена в современном государственном строительстве: проблемы теории и практики

Научный руководитель – Павленко Евгения Михайловна

Рыбаков Николай Сергеевич

Студент (магистр)

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Юридический факультет им. М.М. Сперанского, Кафедра теории государства и права им. Г.В.Мальцева, Москва, Россия

E-mail: nikola1.work@yandex.ru

Под общественным омбудсменом понимается лицо, действующее вне рамок системы государственных органов, учреждаемое в конкретном социальном институте (образовательном учреждении, корпорации, общественном объединении и т.д.) с целью содействия внесудебной защите прав участников соответствующих отношений. В отличие от классического государственного омбудсмена, чей статус, как правило, закреплен законом, общественные омбудсмены формируются «снизу» – в ответ на конкретные потребности социальных групп, когда государственная система либо не успевает реагировать на новые вызовы, либо не считает необходимым создание отдельного института.

Ключевая теоретическая проблема института общественного омбудсмена в контексте государственного строительства заключается в определении его правовой природы: он не является органом государственной власти, но выполняет публично значимые функции по защите прав, что создает разрыв между фактической деятельностью и юридическим статусом. Российская практика демонстрирует множественность форм существования таких институтов: Уполномоченные по правам участников образовательного процесса в вузах и школах [1], молодежный цифровой омбудсмен на базе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) [2] и др.

Отдельный интерес вызывает институт Уполномоченных, учреждаемых на муниципальном уровне. Здесь возникает принципиальный вопрос: вправе ли органы местного самоуправления согласно законодательству о местном самоуправлении создавать подобные институты и именовать их «омбудсменами» или «Уполномоченными по правам», «Уполномоченными по защите прав»? Как отмечается в научных исследованиях, институционализация муниципальных омбудсменов в российских условиях требует тщательного анализа с учетом особенностей распределения местных и государственных полномочий между органами публичной власти, а также координации полномочий между омбудсменами различных уровней [3]. Более того, существующая практика создания муниципальных уполномоченных не в полной мере соответствует правовой природе института омбудсмена, как она понимается в российской правовой доктрине: традиционно омбудсмен рассматривается как независимое публичное должностное лицо, обладающее специальным статусом, гарантиями независимости и особым порядком назначения [4]. На муниципальном же уровне такие гарантии, как правило, отсутствуют, что ставит под сомнение возможность отнесения соответствующих лиц к институту омбудсмена в его классическом понимании.

Показательны два примера. В Димитровграде инвестиционным Уполномоченным назначен заместитель главы администрации [5], то есть лицо, призванное защищать права инвесторов, одновременно является частью той самой администрации, на которую могут поступать жалобы. В Вологде функции Уполномоченного по правам инвалидов возложены на начальника городского управления соцзащиты [6]. В обоих случаях защитник прав

становится частью контролируемой системы, что дискредитирует саму идею независимого посредника и не соответствует классическому пониманию института омбудсмана.

Институт общественного омбудсмана по своей природе строится на доверии – это его главный капитал, поскольку в отсутствие властных полномочий эффективность такого лица напрямую зависит от общественного восприятия его независимости и компетентности. Однако именно эта опора на доверие делает институт крайне уязвимым при стихийном учреждении омбудсменов в муниципалитетах, школах, ведомствах: не обладая реальным статусом, но используя наименование «Уполномоченный», такие лица создают у граждан ложные ожидания наличия полномочий и механизмов реагирования. Возникает опасность двоякого рода. С одной стороны, граждане обоснованно ожидают реальной защиты, но сталкиваются с лицом, способным лишь давать советы, что подрывает доверие к институту омбудсмана в целом. С другой стороны, возникает риск имитации правозащитной деятельности, когда органы власти создают «карманных» омбудсменов для демонстрации заботы без реальных рычагов влияния. Совмещение функций омбудсмана с иными должностями создает ситуацию, когда защитник прав одновременно является частью контролируемой системы, что дискредитирует саму идею независимого посредника.

С точки зрения государственного строительства, неконтролируемое учреждения «омбудсменов» без статуса и полномочий ведет к девальвации института, формированию у граждан ощущения, что правозащита – это фикция. Представляется необходимым законодательное закрепление правила использования наименований «Уполномоченный по правам» и «Уполномоченный по защите» с указанием на принадлежность к РФ, субъекту РФ или муниципальному образованию должно допускаться исключительно для лиц, чей статус, полномочия и гарантии независимости предусмотрены нормативно-правовыми актами о государственных омбудсменах. Общественные правозащитные инициативы могут существовать, но должны использовать иные наименования, не создающие ложных ожиданий. Государственное строительство в области правозащиты, по мнению автора, требует не умножения сущностей, а выстраивания целостной системы, где каждый уровень правозащиты обладает понятным статусом, реальными полномочиями и способностью оправдывать доверие граждан.

Источники и литература

- 1) 1. Воеводова, О. В. Основные проблемы, возникающие при формировании правовых основ деятельности уполномоченного по защите прав участников образовательного процесса в субъектах РФ / О. В. Воеводова // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2012. – № 8(87). – С. 119-123.
- 2) 2. Молодежный цифровой омбудсмен : официальный сайт. — URL: <https://путьпроф.и.рф/ombudsmen> (дата обращения: 05.03.2026).
- 3) 3. Синцов Г.В., Феоктистов Д.Е. Контроль омбудсмана над деятельностью органов местного самоуправления: нужен ли муниципальный омбудсмен? // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2023. – № 4. – С. 6-10.
- 4) 4. Демидов, М. В. Понятие института Уполномоченного по правам человека и его место в правозащитном механизме государства / М. В. Демидов // Вестник Российского университета кооперации. – 2019. – № 1(35). – С. 111-114.
- 5) 5. О муниципальном инвестиционном Уполномоченном города Дмитровграда Ульяновской области : постановление Главы города Дмитровграда от 04 сентября 2023 г. № 264. – URL: <https://clck.ru/3SSgbw> (дата обращения: 05.03.2026).
- 6) 6. Об утверждении Положения об уполномоченном по правам инвалидов на территории муниципального образования «Город Вологда» : постановление Администрации

г. Вологды от 22 января 2015 г. № 153 (с изм. и доп.) // ГАРАНТ : [сайт]. – URL: <http://base.garant.ru/20437503/> (дата обращения: 05.03.2026).