

## ОМБУДСМЕНЫ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В АНГЛОСАКСОНСКИХ ГОСУДАРСТВАХ

**Аннотация.** В настоящей статье рассматривается опыт правового регулирования и деятельности офисов омбудсменов в сфере местного самоуправления в англосаксонских государствах. Автор отмечает, что институционально соответствующий механизм представлен, в зависимости от формы государственного устройства, на национальном либо региональном уровне, хотя в последнее время получают развитие и офисы муниципального омбудсмена, функционирующие локально. Запрос на развитие контроля омбудсменов за муниципальными институтами обусловлен в том числе издержками корпоративной модели местного самоуправления, повышающими непрозрачность деятельности муниципальных органов. Автором выделяется ряд специфических черт англосаксонского опыта в рассматриваемой сфере, касающихся прежде всего функциональной составляющей статуса омбудсмена, которые представляют интерес для дальнейшего изучения и возможной рецепции.

**Ключевые слова:** омбудсмены, местное самоуправление, англосаксонские государства, корпоративная модель.



**Александр Алексеевич ЛАРИЧЕВ,**

заместитель декана факультета права НИУ ВШЭ по научной работе, профессор департамента публичного права, доктор юридических наук [alarichev@hse.ru](mailto:alarichev@hse.ru) 109028, Россия, г. Москва, Покровский б-р, д. 11

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.185-192

**A. A. LARICHEV,**

Deputy Dean for Research, Faculty of Law,  
Higher School of Economics,  
Professor of the Department of Public Law,  
Dr. Sci. (Law)

[alarichev@hse.ru](mailto:alarichev@hse.ru)

109028, Russia, Moscow, bul. Pokrovski, 11

### OMBUDSMEN IN THE FIELD OF LOCAL GOVERNMENT: THE EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION AND ACTIVITIES IN THE ANGLO-SAXON STATES

**Abstract.** This article examines the experience of legal regulation and the activities of ombudsman offices in the field of local government in the Anglo-Saxon states. The author notes that institutionally this mechanism depends on the form of state structure, functioning either at the national or regional level, although recently the offices of the municipal ombudsman, have also been appearing. The request for the development of the ombudsman's control

© А. А. Ларичев, 2021

*over municipal institutions is determined, inter alia, by the peculiarities of the corporate model of local government, which increases the opacity of the activities of municipal bodies. The author singles out a number of specific features of the Anglo-Saxon experience in the area under consideration, concerning primarily the functional component of the ombudsman's status, which are of interest for further study and possible reception.*

**Keywords:** *ombudsmen, local government, Anglo-Saxon States, corporate model.*

Защита прав и свобод человека и обеспечение их реализации является важной задачей для всех уровней публичной власти, включая местный, где решаются важнейшие вопросы жизнеобеспечения населения. Для местного уровня власти вопрос организации защиты прав важен еще и потому, что институциональный механизм функционирования публичной власти на уровне местного самоуправления не такой разветвленный и сильный ресурсно, как на других ее уровнях. При этом в большинстве развитых государств и на местном уровне гражданам доступны механизмы административного обжалования, прокурорского реагирования и судебной защиты прав, однако по разным причинам они оказываются не столь эффективны.

Административное обжалование в ситуации, когда отсутствует иерархическая соподчиненность муниципальных органов государственным, приводит к тому, что гражданин нередко может оспаривать какие-либо действия местной администрации либо ее должностного лица в той же местной администрации, которая, по мнению гражданина, его права нарушила.

Прокурорское реагирование применительно к решению вопросов местного значения не всегда эффективно по причине большого объема связанных обращений граждан, что создает значительную нагрузку на органы прокуратуры. Кроме того, прокурорский надзор, имеющий общий характер, зачастую плохо приспособлен для отслеживания и принятия мер, связанных с нарушением отдельных прав в весьма специализированной сфере развития местной инфраструктуры и предоставления местных услуг. Судебное обжалование, в свою очередь, во многих странах является для заявителя длительным и дорогостоящим процессом, при том что муниципальные органы и служащие по целому ряду оснований нередко законодательно выведены из-под механизмов ответственности по гражданским искам (*limited liability*).

В этой ситуации на передний план выходит необходимость расширения форм контроля над деятельностью органов местного самоуправления, при этом не столько государственного, сколько общественного и общественно-государственного, позволяющего обеспечить как эффективные средства защиты прав граждан, так и профилактику их нарушений. Среди подобных форм особое место занимает институт омбудсменов (уполномоченных по правам), являющийся важным элементом своего рода самоконтроля публично-властной системы. Интересным при этом представляется опыт развития данного института на местном уровне в англосаксонских государствах, которое идет в последние десятилетия бурными темпами.

Для англосаксонских стран необходимость развития дополнительных механизмов защиты прав, включая институт омбудсмена, на местном уровне во многом обусловлена спецификой корпоративной модели местного самоуправления. Последняя, ориентируясь на бизнес-модели управления муниципалитетом и множественность юрисдикций в решении вопросов местного значения (наличие фактически неподконтрольных местному населению функциональных округов), исторически способствовала непрозрачности муниципальных управленческих процессов и, как следствие, создавала угрозу нарушения прав и законных интересов граждан на местном уровне<sup>1</sup>.

При этом обновление повестки муниципального строительства, связанное во многих государствах Британского Содружества с конституционным признанием местного самоуправления, провозглашением его формой народовластия, создает условия для повышения ответственности структур муниципального управления перед населением, а создание институциональных форм, подобных офису омбудсмена, становится своеобразным ответом на запрос о реформировании системы муниципальной власти.

Следует отметить, что сам по себе институт омбудсменов в англосаксонских государствах относительно новый, получил распространение начиная с 1950—1960-х гг. в эпоху либерализации и кампаний за защиту прав разных категорий населения. При этом для стран Британского Содружества характерна децентрализованная модель функционирования соответствующего института на общенациональном уровне. Так, например, в Англии в отношении одного только публичного сектора действуют 5 национальных омбудсменов<sup>2</sup>, включая омбудсмена по вопросам местного самоуправления и социального обслуживания населения<sup>3</sup>, сходная ситуация наблюдается в Канаде и Австралии.

Однако вопросы местного самоуправления в ряде англосаксонских государств находятся вне поля деятельности национальных омбудсменов, это особенно характерно для федераций (Австралия, Канада). Так, в Австралии жалобы на решения и действия органов местного самоуправления находятся в сфере компетенции региональных омбудсменов (штаты Новый Южный Уэльс, Квинсленд, Тасмания и др.)<sup>4</sup>. Кроме того, омбудсмен действует и на федеральной территории, в границах которой расположена столица страны — Канберра, обеспечивая контроль над органами управления территорией, совмещающими выполнение государственных и муниципальных функций.

<sup>1</sup> Ларичев А. А. Специфика корпоративной модели местного самоуправления и дивергенция современных подходов к самоуправлению на местах в странах Содружества Наций // Правоприменение. 2018. Т. 2. № 4. С. 86—97.

<sup>2</sup> Citizensadvice.org.uk; Complaining to an ombudsman // URL: <https://www.citizensadvice.org.uk/consumer/get-more-help/how-to-use-an-ombudsman-in-england/> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).

<sup>3</sup> Lgo.org.uk; The Local Government & Social Care Ombudsman // URL: <https://www.lgo.org.uk/> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).

<sup>4</sup> Ombudsman.gov.au; State and Territory Ombudsmen // URL: <https://ombudsman.gov.au> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).



В Канаде соответствующие вопросы также рассматриваются офисами региональных омбудсменов, которые функционируют практически во всех субъектах (исключение составляют Северо-западные территории, Нунавут и Остров Принца Эдуарда). В Онтарио, Британской Колумбии, Нью-Брансуике, Новой Шотландии, Юконе, а также Ньюфаундленде и Лабрадоре омбудсмены также имеют право осуществлять проверки деятельности школьных советов, относящихся к автономным специализированным органам на местном уровне<sup>5</sup>.

Следует отметить, что, в отличие от национального уровня, региональные омбудсмены функционируют по «классической» модели, без разделения на специализации. Омбудсмен в большинстве случаев формально является особым чиновником, назначаемым по обращению законодательного органа правительством провинции<sup>6</sup>либо штата<sup>7</sup>. Региональное законодательство закрепляет ряд гарантий независимости омбудсмена. Так, например, в соответствии с Актом об омбудсмене Манитобы в Канаде (The Ombudsman Act) его деятельность не регулируется законодательством о государственной службе (ч. 2 ст. 9), а материальное обеспечение определяется специальным актом правительства (ст. 7). В соответствии с положениями Акта об омбудсмене штата Виктория в Австралии заработная плата омбудсмена в течение периода трудового контракта не может сокращаться без его письменного согласия (ст. 5).

Если офис национального омбудсмена по вопросам местного самоуправления в Англии работает с 1974 г. и имеет довольно богатую историю контроля над деятельностью муниципальных институтов в вопросах защиты и обеспечения реализации прав граждан, то в других англосаксонских государствах юрисдикция региональных омбудсменов с момента создания соответствующего института расширялась постепенно, и деятельность органов местного самоуправления попала в сферу их контроля относительно недавно (например, в канадской провинции Онтарио — с 2015 г.<sup>8</sup>).

Во многом это обусловлено спецификой правового положения самих муниципалитетов в соответствующих странах. Деятельность «классического» омбудсмена направлена прежде всего на рассмотрение жалоб в отношении действий публичной администрации, однако местные органы к государственной публичной администрации никогда не относились, поскольку не являлись частью Короны,

<sup>5</sup> Ombudsman.on.ca; Ombudsman Begins Taking Complaints about Ontario Municipalities and Universities on New Year's Day: Press Release // URL: <https://www.ombudsman.on.ca/Newsroom/Press-Release/2015/L%E2%80%99Ombudsman-commence-a-prendre-les-plaintes-a-prop.aspx> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).

<sup>6</sup> См., например: Акт об Омбудсмене Онтарио. Ст. 3 (The Ombudsman Act, RSO 1990, Ch. O.6) // URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/90o06>; Акт об Омбудсмене Манитобы. Ст. 2 (The Ombudsman Act, CCSM, Ch. O45) // URL: <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/o045e.php>.

<sup>7</sup> См., например: Акт об Омбудсмене штата Виктория, Австралия. Ст. 3 (Ombudsman Act, 1973) // URL: <https://www.legislation.vic.gov.au/in-force/acts/ombudsman-act-1973/112>.

<sup>8</sup> Ларичев А. А. Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5 (114). С. 85.

от имени которой осуществляется государственная власть. Перелом в подходе к восприятию муниципальных органов в качестве элемента публичной власти и управления, а не особого, ограниченного инструмента решения вопросов местного значения с лимитированным «корпоративным» статусом наступил во многом благодаря деятельности судебной власти и соответствующих ее решений<sup>9</sup>.

Несмотря на наличие национальных либо региональных инструментов контроля омбудсмана над деятельностью муниципальных органов, актуальным продолжает оставаться запрос на локализацию соответствующих форм контроля. Так, в 1995 г. в отчете, подготовленном для английского правительства, давалась рекомендация упразднить национальный офис омбудсмана по вопросам местного самоуправления. По мнению автора отчета, централизованная на государственном уровне функция по контролю являлась неэффективной, поскольку офис омбудсмана не в состоянии был справиться со все возрастающей на него нагрузкой. Решение проблемы автор видел в переносе всех стадий контроля, включая внешний его аудит, на местный уровень. Однако правительство не предприняло каких-либо действий по внедрению рекомендованных мер<sup>10</sup>.

Тем не менее в ряде стран офисы омбудсменов начинают появляться на местном уровне, и достаточно активно. Так, например, согласно ст. 170 Акта о статусе г. Торонто в Канаде (City of Toronto Act<sup>11</sup>), должность омбудсмана для данного муниципалитета является обязательной к созданию. Омбудсмен Торонто назначается и подотчетен муниципальному совету, хотя и не должен являться служащим муниципалитета. В полномочия омбудсмана входит независимая проверка любых решений, действий либо бездействия администрации, автономных органов муниципалитета и подконтрольных муниципалитету публичных организаций и учреждений, которые затрагивают права как индивидуальных, так и коллективных субъектов (ч. 1 ст. 171). Решения муниципального омбудсмана не подлежат пересмотру либо оспариванию в суде либо ином органе, за исключением спора о юрисдикции (ст. 174 Акта).

Следует вместе с тем отметить, что Актом устанавливаются ограничения на рассмотрение омбудсменом только таких дел, по которым не предусмотрены иные формы жалоб или апелляций, либо в случае, когда такие формы уже были использованы (ч. 4 ст. 171). Это, с одной стороны, сужает возможности применения гражданами и юридическими лицами соответствующего механизма содействия в защите их прав, однако, с другой стороны, позволяет избежать перегрузки института омбудсмана большим количеством обращений, подлежащих рассмотрению<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> См., например: Supreme Court of Canada. Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City). Judgment of 24 February 1994. 1 SCR 23 // URL: <http://scc.lexum.org/en/1994/1994scr1-231/1994scr1-231.html>.

<sup>10</sup> Publications.parliament.uk ; House of Commons Hansard Written Answers for 12 Feb 1996 // URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm/199596/cmhansrd/vo960212/text/60212w02.html> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).

<sup>11</sup> City of Toronto Act, 2006, SO 2006, Ch. 11, Schedule A. // URL: [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws\\_statutes\\_06c11\\_e.html](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_06c11_e.html).

<sup>12</sup> Сходные ограничения устанавливаются и в отношении деятельности региональных омбудсменов. См., например: Акт об омбудсмене Британской Колумбии. Ст. 11 (Ombuds



Офис муниципального омбудсмена в г. Перт (Австралия) также действует с рядом условий, касающихся допустимости жалобы, среди которых можно выделить требование об отсутствии других возможностей защиты либо наличии результата предварительного обжалования решения в органе местного самоуправления. Омбудсмен также не уполномочен рассматривать вопросы профессионального поведения выборного мэра либо иного сотрудника<sup>13</sup>.

Необходимо подчеркнуть, что обращаться за защитой прав в большинстве случаев могут не только граждане, но и коллективные субъекты — организации. При этом институт омбудсмена во многих случаях позиционируется как единственная возможная форма защиты прав и интересов граждан и организаций в случаях, когда административные или судебные инструменты защиты по каким-либо причинам недоступны — эта характеристика отличает статус омбудсменов в англосаксонских странах на всех уровнях, включая муниципальный. Это также обуславливает и невозможность судебного обжалования решений омбудсмена — омбудсмен как инструмент защиты прав вынесен за рамки общих юридических механизмов. Данная специфика делает институт омбудсмена не альтернативным, но восполняющим имеющиеся лакуны, дополнительным звеном защиты прав.

Функциональный анализ деятельности региональных и муниципальных омбудсменов свидетельствует о том, что в компетенцию омбудсмена входит как реагирование на нарушения, допущенные должностными лицами либо органами местного самоуправления в отношении граждан и организаций (контроль над внешней деятельностью), так и рассмотрение внутриорганизационных вопросов функционирования муниципальной власти. Так, например, по рекомендации омбудсмена в провинции Онтарио муниципальные советы стали вести видеозапись закрытых заседаний<sup>14</sup>; муниципальным советам также было рекомендовано воздерживаться от злоупотребления правом назначения таких заседаний на основании Муниципального акта Онтарио<sup>15</sup>.

Специфика контроля омбудсменов за деятельностью муниципальных институтов отражает и упоминаемые ранее черты корпоративной модели местного самоуправления — наличие автономных (специализированных) органов по решению местных вопросов, организационно не подчиненных органам местного самоуправления, которые также относятся к объектам контроля, расширяя его. В сферу контроля включаются также и чисто муниципальные организации и учреждения. Такой подход нередко приводит к распространению контроля также на качество

---

person Act, 1996, RSBC, Ch.340, S. 11) // URL: [http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/96340\\_01#section10](http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/96340_01#section10)).

<sup>13</sup> Perth.wa.gov.au; Ombudsman service, City of Perth // URL: <https://perth.wa.gov.au/en/council/transparency-and-accountability/ombudsman-service> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).

<sup>14</sup> Thereview.ca; Integrity Commissioner investigation in Hawkesbury, council to record closed session meetings // The Abstract. March 8, 2021. URL: <https://thereview.ca/2021/02/28/integrity-commissioner-investigation-in-hawkesbury-council-to-record-closed-session-meetings/> (дата обращения: 8 марта 2021 г.).

<sup>15</sup> Saultonline.com; Most City council closed door meetings are by choice // Sault Online. February 24, 2021. URL: <https://saultonline.com/2021/02/most-city-council-closed-door-meetings-are-by-choice/> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).

муниципальных услуг, предоставляемых аффилированными с муниципалитетом хозяйствующими субъектами.

Офисы омбудсмента на местном уровне во многих случаях требуют дальнейшего институционального развития. Нередко муниципалитеты, создавая подобные механизмы, удовлетворяются назначением специального чиновника, работающего в аппарате муниципального совета (такой подход можно наблюдать, например, в г. Кингстон<sup>16</sup> и Брисбен<sup>17</sup> в Австралии). Данная форма, несмотря на некоторые отличия от обычной процедуры административного обжалования, имеет существенный недостаток — в отсутствие организационной автономии соответствующих должностных лиц муниципальные советы становятся фактически «судьей в собственном деле».

Ситуация в отношении представительных органов осложняется еще и тем, что муниципальные советы довольно часто оказываются и вовсе выведены из-под контроля со стороны омбудсмента. Так, например, согласно ст. 11 муниципального акта об омбудсмента г. Монреаля<sup>18</sup>, омбудсмен не может расследовать деятельность либо давать рекомендации в отношении деятельности городского совета, его комитетов и комиссий, советов округов, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Следует полагать, что это связано с неким существующим убеждением о том, что деятельность выборных институтов муниципальной власти и так является открытой и подвержена различным формам общественного контроля, в то время как деятельность администрации и специализированных органов муниципалитета зачастую непрозрачна и напрямую населению неподотчетна.

Тем не менее, как показывает практика, выборные органы местного самоуправления могут действовать либо пытаться действовать столь же непрозрачно, что и невыборные, поэтому данное ограничение представляется необоснованным.

Подводя некоторый итог анализу функционирования института омбудсменов в сфере местного самоуправления в англосаксонских государствах, следует выделить основные его черты и отличия, которые могут быть интересны для изучения применительно к российским условиям: расширенный круг объектов контроля со стороны омбудсмента, включающий не только аффилированные с муниципалитетом организации, но и иные, задействованные в решении местных вопросов; контроль за внутриорганизационными вопросами деятельности муниципальных институтов; а также особый правовой статус омбудсмента в качестве дополнительного звена защиты прав граждан и организаций, не связанный с общими юрисдикционными инструментами.

Эти и некоторые другие особенности делают деятельность омбудсмента на местном уровне гибким и удобным механизмом защиты прав, а опыт рассматриваемых государств в указанной сфере нуждается в дальнейшем изучении и возможной рецепции.

<sup>16</sup> Kingston.vic.gov.au; Complaints to Council, City of Kingston // URL: <https://www.kingston.vic.gov.au/Contact-Us/Complaints-to-Council> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).

<sup>17</sup> Brisbane.qld.gov.au ; Complaints, Brisban City Council // URL: <https://www.brisbane.qld.gov.au/about-council/contact/complaints> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).

<sup>18</sup> By-Law Concerning the Ombudsman, 2014, City of Montréal By-Law 02-146 // URL: <http://ville.montreal.qc.ca> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).



## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ларичев А. А.* Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. — 2016. — № 5 (114). — С. 83—96.
2. *Ларичев А. А.* Специфика корпоративной модели местного самоуправления и дивергенция современных подходов к самоуправлению на местах в странах Содружества Наций // Правоприменение. — 2018. — Т. 2. — № 4. — С. 86—97.
3. Brisbane.qld.gov.au; Complaints, Brisban City Council // URL: <https://www.brisbane.qld.gov.au/about-council/contact/complaints> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).
4. Citizensadvice.org.uk; Complaining to an ombudsman // URL: <https://www.citizensadvice.org.uk/consumer/get-more-help/how-to-use-an-ombudsman-in-england/> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).
5. Kingston.vic.gov.au; Complaints to Council, City of Kingston // URL: <https://www.kingston.vic.gov.au/Contact-Us/Complaints-to-Council> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).
6. Lgo.org.uk; The Local Government & Social Care Ombudsman // URL: <https://www.lgo.org.uk/> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).
7. Ombudsman.gov.au; State and Territory Ombudsmen // URL: <https://ombudsman.gov.au> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).
8. Ombudsman.on.ca; Ombudsman Begins Taking Complaints about Ontario Municipalities and Universities on New Year's Day: Press Release // URL: <https://www.ombudsman.on.ca/Newsroom/Press-Release/2015/L%E2%80%99Ombudsman-commence-a-prendre-les-plaintes-a-prop.aspx> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).
9. Perth.wa.gov.au; Ombudsman service, City of Perth // URL: <https://perth.wa.gov.au/en/council/transparency-and-accountability/ombudsman-service> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).
10. Publications.parliament.uk; House of Commons Hansard Written Answers for 12 Feb 1996 // URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm199596/cmhansrd/vo960212/text/60212w02.htm> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).
11. Saultonline.com; Most City council closed door meetings are by choice/Sault Online. February 24, 2021 // URL: <https://saultonline.com/2021/02/most-city-council-closed-door-meetings-are-by-choice/> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).
12. Thereview.ca; Integrity Commissioner investigation in Hawkesbury, council to record closed session meetings// The Abstract. March 8, 2021. — URL: <https://thereview.ca/2021/02/28/integrity-commissioner-investigation-in-hawkesbury-council-to-record-closed-session-meetings/> (дата обращения: 8 марта 2021 г.).