**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ)**

******71:07-23/49**

На правах рукописи

**Сунгуров Александр Юрьевич**

**Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная**

**практика**

Специальность - 23.00.02 - Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

(политические науки)

Диссертация

на соискание ученой степени доктора политических наук

Президиум ВАК Минобрнауки России (решение от « *)(?* 200ІЧ-, №

решил выдать диплом ДОКТОРА

наук

Начальник отдела^#“~>

**МпГ.КИіИ \_ С —-** 2007 г.

Введение 4

Глава 1. Возникновение института Омбудсмана и история его развития в странах со стабильным демократическим режимом **38**

1. Возникновение и развитие института Омбудсмана в Швеции 38
2. Развитие института Омбудсмана в Финляндии 44
3. 1950-е годы: появление «военных» омбудсманов в Норвегии и

Западной Германии 47

1. [Появление института Омбудсмана в Дании 50](#bookmark6)
2. Новая Зеландия: первый омбудсман в странах Содружества 55
3. Парламентский уполномоченный по делам администрации в Великобритании...58
4. [Канада: омбудсманы провинций 62](#bookmark7)
5. Развитие институт омбудсмана: опыт США 65
6. Государственный посредник - модификация омбудсмана в условиях Франции....71
7. Распространение института омбудсмана в странах со стабильным

политическим режимом: основные акторы и закономерности процесса 74

[Глава 2. Деятельность Института Омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом **80**](#bookmark9)

1. [Нормативная основа института Омбудсмана 80](#bookmark10)
2. Цели и задачи омбудсмана 82
3. Сфера компетентности 85
4. Процедура выдвижения, назначения, отчетности и возможности отставки

омбудсмана 87

1. Проведение расследований 90
2. Действия по результатам расследования 93
3. Взаимодействие института Омбудсмана со структурами

представительной и исполнительной власти 96

1. Институт Омбудсмана и судебная власть 99
2. Институт омбудсмана и иные государственные (национальные)

институты защит прав человека 103

1. Взаимодействие омбудсмана с НКО и СМИ 106
2. Омбудсманы как личности и их аппарат 109
3. Две модели института омбудсмана: «нордическая» и «классическая» 113

Глава 3. Возникновение и развитие института Омбудсмана в поставторитарных и постколониальных странах 120

1. Защитник народа Испании 120
2. Аргентина и другие латиноамериканские страны 125
3. Развитие института Омбудсмана в странах. Азии и Тихоокеанского региона... 127
4. [Институт омбудсмана и его модификации в Африке 129](#bookmark11)

*і*

1. Уполномоченный по защите граждан Польши 132
2. Уполномоченный по правам человека в России: возникновение института.... 137
3. Институт Омбудсмана в Кыргызской Республике: начало работы 142
4. Развитие института Омбудсмана в республиках Южного Кавказа 147
5. Распространение института омбудсмана в поставторитарных странах:

основные акторы и закономерности процесса 152

Глава 4. Деятельность Института Омбудсмана в поставторитарных странах...157

1. Нормативная основа института Омбудсмана и его названия в

различных странах 157

1. Цели и задачи омбудсмана 160
2. Сфера компетентности 165
3. Процедура выдвижения, назначения и возможности отставки омбудсмана 168
4. Инициация и проведение расследований 172
5. Действия по результатам расследования 174
6. Взаимодействие института Омбудсмана со структурами

представительной и исполнительной власти 179

1. Институт Омбудсмана, судебная власть и прокуратура 186
2. Взаимодействие омбудсмана с другими государственными

(национальными) институтами защиты прав человека 191

1. Взаимодействие омбудсмана с неправительственными организациями и СМИ. 193
2. Омбудсманы как личности и их аппарат 197
3. Специфика моделей института омбудсмана в поставторитарных странах 206

Заключение 212

Список литературы 227

**І.Актуальность**

Одним из актуальных направлений современной политической теории является поиск причин и факторов, влияющих на появление и развитие новых политических институтов. Особенно важным это направление является для стран, претерпевающих глубокие трансформационные политические, экономические и социальные процессы, как это имеет место, например, для стран бывшего СССР. Для этих стран характерно заимствование ряда политических институтов, причем далеко не все из них оказываются эффективными на новой почве1. Закономерности появления и развития новых институтов могут изучаться в двух направлениях - во-первых, в динамике, с фокусом на основных участников процесса появления этих институтов, их сторонников и противников, и, во-вторых - исследуя их позиционирование среди других политических и социальных институтов. Эти процессы в конце XX века должны рассматриваться также в контексте глобализации, в ходе которой все большее влияние на политические процессы на национальном и региональном уровнях оказывают международные акторы. Особенно интересным было бы сравнение характера появления и развития новых политических институтов в странах со стабильной политической системой, с устойчивым демократическим режимом, и в странах, находящихся в процессе поставторитарного перехода. Однако в подавляющем большинстве случаев политические институты, заимствуемые во второй группе стран, в странах первой группы существуют уже длительное время, что затрудняет сравнение самого процесса заимствования.

Все же существует один политический институт, который до 60-годов в прошлого века существовал только в двух скандинавских странах, а затем быстро распространился практически по всей планете - институт омбудсмана, или [[1]](#footnote-1)

парламентского уполномоченного по делам администрации. Как известно, омбудсман понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений[[2]](#footnote-2) [[3]](#footnote-3). Для осуществления своих полномочий омбудсман использует подчиненный ему аппарат специалистов. Бурное распространение этого института в последней трети XX века (в 1983 он существовал в 21 стране, к 1997 - уже в 87 странах, а к лету 2004 г,- в 122 странах

Л

мира ), появление наряду с национальными также и региональных и муниципальных Омбудсманов, а также омбудсманов специализированных, прежде всего омбудсманов по правам детей[[4]](#footnote-4) (количество офисов омбудсмана всех уровней и видов перевалило за 400), само по себе является феноменом, требующим серьезного анализа.

Это развитие происходит не в безвоздушном пространстве, а в конкретных условиях реальных стран, которые трансформируют исходную модель к своим конкретным условиям. Так, инкорпорация института омбудсмана в англосаксонские страны (60-70 годы прошлого века) привела к формированию одной модели - модели Уполномоченного по делам администрации; развитие этого института в Испании, Португалии и странах Латинской Америки породило другую модель - модель Защитника народа, в посткоммунистических же странах Восточной Европы и бывшего СССР сложилась модель Уполномоченного по правам человека.

На встречах и конференциях, посвященных опыту развития института омбудсмана в современном мире сегодня обсуждается две модели омбудсмана - модель «классического омбудсмана», ведущая свое происхождение от опыта шведского омбудсмана, главная задача которого - расследовать жалобы жителей на действия администрации и давать рекомендации по устранению причин, вызывающих эти жалобы, а также модель Уполномоченного по правам человека, главной целью которого является предотвращение нарушений прав человека и инкорпорация в национальную практику международных норм прав человека.

Развитие института омбудсмана тесно связано с развитием публичной политики как таковой, с распространением стандартов надлежащего качества работы чиновников исполнительной власти разного уровня, не случайно в причиной для вмешательства Уполномоченного по делам администрации в Великобритании являются случаи «maladministration» - «ненадлежащего администрирования», причем что такое «надлежащее администрирование» - тоже до конца никому не ясно. В качестве же условного критерия можно привести ощущение жителя, столкнувшегося с таким случаем, ощущение несправедливости и неправильности. Таким образом, тема развития института омбудсмана смыкается с темой «очеловечивания» властных структур, направленности работы чиновников и их ведомств на решение проблем конкретных людей, жителей данной местности, темой, особенно актуальной для поставторитарных стран, включая и современную Россию.

Таким образом, сравнительный анализ возникновения и становления института Омбудсмана (Уполномоченного по правам человека) в странах со стабильным демократическим режимом и устоявшейся системой разделения властей и в странах в процессе поставторитарного развития является весьма актуальным, как для лучшего понимания сущности самого нового государственного института, так и для понимания процессов заимствования и развития политических институтов в современный период, период глобализации.

1. Степень разработанности проблемы

Изучению опыта развития института омбудсмана за рубежом посвящена обширная литература, среди авторов которой следует выделить таких исследователей, как Stanley V Anderson, Gerald Е. Caiden, Walter Gellhom, Roy Gregory, Philip Giddings Donald Cameron Rowat[[5]](#footnote-5), при этом основным центром исследований и публикаций является расположенный в Канаде Международный Институт Омбудсмана, издающий специальные Ежегодные альманахи под редакцией профессора Линды Рейф[[6]](#footnote-6), а также публикующий отдельные книги[[7]](#footnote-7) [[8]](#footnote-8).

Часть этих работ посвящена закономерностям распространения института Омбудсмана практически по всей планете, выявлению причин столь быстрого принятия этой инновации в столь разных странах, как Австралия, Марокко, Аргентина или Франция. Другие авторы обращали свое основное внимание на формы и методы работы омбудсманов, на конкретные приемы расследований обращений жителей и механизмы влияния омбудсманов на власть предержащих. В фокусе внимания зарубежных исследователей находится также проблема сочетания основной ранее функции омбудсмана - предотвращения случаев ненадлежащего администрирования чиновников - с новой для давно работающих омбудсманов задачей - защитой прав человека.

Среди опубликованных на русском языке нужно прежде всего отметить книги, написанные двумя выдающимися омбудсманами - Защитником народа Испании

о

Альваро Хиль-Роблесом , который позже стал первым Комиссаром по правам человека Совета Европы, а также первым Уполномоченным по правам граждан Польши Евой Летовской[[9]](#footnote-9). Существенный вклад в ознакомлении российского научного сообщества с институтом омбудсмана внесли сестры В.В. и Л.В.Бойцовы[[10]](#footnote-10). Целый ряд сборников, посвященных деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ, а также Уполномоченным по правам человека в субъектах РФ, вышли в свет под редакцией профессора О.О.Миронова11, Уполномоченного по правам человека в РФ в 1998-2004 гг. Отдельным аспектам развития института омбудсмана в мире и в России посвящены работы таких российских исследователей, как

А.С.Автономов[[11]](#footnote-11) [[12]](#footnote-12), М.С. Башимов[[13]](#footnote-13), Р.Г.Вагизов[[14]](#footnote-14), С.А.Князькин[[15]](#footnote-15), А.Г.Майоров,[[16]](#footnote-16) Е.Г.Маркелова[[17]](#footnote-17), С.Н.Матвеев[[18]](#footnote-18), .К.Б.Трумпель[[19]](#footnote-19), А.П.Фоков[[20]](#footnote-20) и Н.Ю.Хаманева[[21]](#footnote-21) [[22]](#footnote-22). Опыту развития института Уполномоченного по правам человека в России, преимущественно на уровне субъектов РФ посвящены сборники статей,

*'У'У*

подготовленные СПб гуманитарно-политологическим центром СТРАТЕГИЯ . Силами этой же организации было также первое в странах СНГ Учебное пособие по курсу повышения квалификации сотрудников аппаратов Уполномоченных по правам человека[[23]](#footnote-23).

Вместе с тем следует отметить, что, в отличие от зарубежных исследователей, среди которых можно видеть как юристов, так и политологов, а также специалистов по государственному управлению и менеджменту, российские работы выполнены в подавляющем большинстве юристами, подробно рассматривающими нормативные основы деятельности Уполномоченных. При этом за пределами поля зрения часто оказывается реальная практика деятельности нового для российских условия государственного института, а также сам процесс импортирования института и его приживления в новых условиях. Практически отсутствую также исследования, посвященные развитию института омбудсмана в странах бывшего СССР.

Таким образом, проведение работы, в которой анализировалось бы в сравнительном аспекте развитие института омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом и в поставторитарных странах представляется весьма актуальным.

1. **Целями диссертации являются:**

Основной целью настоящей работы является выявление особенностей развития института омбудсмана посредством сравнительного анализа опыта развития этого института в странах с устойчивым демократическим режимом и странах в поставторитарных странах, как на национальном, так и на региональном уровнях.

Эта основная цель может быть разбита на две подцели:

Во-первых, на основе анализа всего процесса создания института - от зарождения идеи и формирования группы сторонников переноса на отечественную почву этой инновации - до принятия закона, избрания Уполномоченного и начала его деятельности - выявить основных внешних и внутренних акторов этого процесса, а также оценить их относительный вклад в случаях развития обсуждаемого института в странах с устойчивым демократическим режимом и странах в поставторитарных странах.

Во-вторых, выявить характер и формы взаимодействия нового для страны или региона института омбудсмана (Уполномоченного по правам человека) с другими государственными и общественными институтами страны, в частности, с государственными структурами, выполняющими сходные с институтом омбудсмана функциями, и на основе полученных результатов сформулировать варианты моделей развития обсуждаемого института на новой почве.

Для достижения поставленных целей в процессе выполнения работы надо было решить следующие задачи:

* Выполнить анализ существующих взглядов на формы и методы реализации функции контроля, прежде всего в государственном управлении, так как именно эта функция была основной у родоначальника обсуждаемого института - парламентского омбудсмана юстиции.
* Выполнить анализ существующих подходов к изучению переноса новых институтов, в частности, диффузию, импорт и трансплантацию инноваций
* На основе анализа научных статей и монографий, а также отчетов и других документов, освещающих появление и развитие института омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом выявить основных акторов распространения института омбудсмана, а также основные модели его взаимодействия с другими государственными и общественными институтами этих стран.
* Изучить, в том числе и с использованием метода интервью, особенности развития института омбудсмана (Уполномоченного по правам человека) в поставторитарных, в том числе, и в странах бывшего СССР, выявить общие и отличные черты этого процесса *по* сравнению со странам со стабильным демократическим режимом и предложить модели развития обсуждаемого института.

1. **Объект исследования**

Объектом исследования является институт омбудсмана (Защитника Народа, Уполномоченного по правам человека), процесс его развития в странах с различным характером политического режима, особенности его взаимодействия с другими государственными и общественными институтами.

1. Предмет исследования

Предметом исследования является процесс трансфера (переноса) политических инноваций (нового государственного института) в условиях стран с различными культурно-историческими традициями, в том числе и в процессе поставторитарного перехода, а также возможные варианты его развития и модификации в зависимости от типов реакций эндогенных властных институтов, в том числе и выполняющих сходные функции.

Рассмотренный в работе опыт развития и деятельности института омбудсмана в различных странах подтверждает также высказанное во Введении предположение, что список основных функций политической системы. Сформулированных в классических работах Г.Алмонда, Дж.Пауэлла с соавторами следует дополнить контрольной функцией. Эта функция может реализовываться самими обществом (например, общественные правозащитные организации), а также органами государственной власти. При переходе от авторитарных к более плюралистическим режимам реализации функции контроля, как правило, переходит от органов типа советской прокуратуры к другим, более демократическим институтам, одним из которых и является институт омбудсмана. Соответственно, соотношение авторитета и возможностей институтов прокуратуры института омбудсмана может быть показателем степени успешности демократического транзита. В целом, на наш взгляд, необходимо большее внимание исследователей к формам и методам реализации функции контроля, как общественного, так и государственного.

В заключение следует подчеркнуть, что с избранием Уполномоченного процесс инкорпорации обсуждаемого правового института в общественно­политическую ткань региона не заканчивается. Впереди - сложный процесс его адаптации, а в ряде случаев - перехода от имитационной модели к адаптационной. Однако ясно, что наиболее эффективными являются случаи развития института Уполномоченного именно как актора расширения поля публичной политики[[24]](#footnote-24) и становления открытого государства[[25]](#footnote-25), опирающегося на широкий спектр действующих лиц политического процесса. Только в этом случае институт Уполномоченного по правам человека сможет противостоять тенденции свести его до уровня респектабельного бюро жалоб и стать важным звеном становления эффективной демократической власти.

1. См., например: Политическая Россия: предмет и методы изучения /Под общ. ред. М.В. Ильина. - М., 2001. - 245 с. Политические институты на рубеже тысячелетий: XX в. - XXI в. / В.И. Борисюк Г.И. Вайнштейн, И.Е. Городецкая и др.; Отв. ред. К.Г. Холодковский. - Дубна: Феникс+, 2001, 150 с.; Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. - М.: Изд.дом ГУ ВШЭ, 2005, 83 с.. [↑](#footnote-ref-1)
2. В.В.Бойцова. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М.БЭК, 1996. - 408с

   Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents. Edited by Roy Gregory and Philip Giddings. - Amsterdam e.a.: IOS Press, 2000.-500 p. [↑](#footnote-ref-2)
3. Данные взяты из: Linda C.Reif. Introduction. - In The International Ombudsman Anthology. Selected Writting from the International Ombudsman Institute./ Ed. by Linda C.Reif - The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999, p xxii- xxxviii, а также из сайта Международного института омбудсманов - [**http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/**](http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/) [↑](#footnote-ref-3)
4. Институт уполномоченных по правам ребенка: Дайджест основных . сведений по важнейшим проблемам, в области, прав ребенка / Unicef. Дет. фонд ООН, Международный центр развития ребенка, Флоренция, Италия; Ред. Патриция Лайт. - М.: Интердиалект+, 1997. - 20 с. [↑](#footnote-ref-4)
5. См., например: Gellhom, Walter. Ombudsman and others citizen's protectors in nine countries. - Cambridge: Harvard Univ. Press, 1966. - **448** p.; The ombudsman; citizen's defender. Rowat, Donald Cameron, ed. - London: Allen & Unwin, 1968. - 284 p.; Anderson, Stanley V. Ombudsman papers: American experience and proposals, With a comparative analysis of ombudsman offices, by Kent. M. Weeks. - Berkeley, Institute of Governmental Studies, University of California, 1969. 407 p; Gerald E. Caiden (ed). International handbook of the Ombudsman. Evilution and

   Present Funktion. - Westport е.а.: Greenwoof Press, 1983; Ombudsman in Europe - The Institution, F.Matscher, Ed - Kehl: N.P.Engel, 1994; Righting Wrongs, 2000. [↑](#footnote-ref-5)
6. The International Ombudsman Anthology. Selected Writting from the International Ombudsman Institute./ Ed. by Linda C.Reif - The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999, 745 p.; The International Ombudsman Yearbook, Vol 4, 2000, Edited by International Ombudsman Institute and Linda C.Reif. - The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, 2001, 175 p. [↑](#footnote-ref-6)
7. Anderson, Stanley V. Ombudsman readings. - [Edmonton, Alta.]: International Ombudsman Institute, [1980] 296 p.; The Ombudsman Concept / L.C.Reif, ed. - Edmonton: International Ombudsman Institution, 1995; The Ombudsman: diversity and development, L.Reif, M.A.Marshall and C.Ferris, Eds - Esmonton: International Ombudsman Institute, 1996 [↑](#footnote-ref-7)
8. Хиль-Роблес, Альваро. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). - М.: Ad Marginem, 1997. - 335 с. [↑](#footnote-ref-8)
9. Лентовска Ева. Как начиналась работа уполномоченного по гражданским правам. Том 1 - М., 1997. - 312 с.;. Том 2-М., 1998.-310 с. [↑](#footnote-ref-9)
10. См., например: Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Контроль за исполнительной властью в Великобритании: правовой институт омбудсмена. // Полис, 1993, 1, с.183-188.; Бойцова, 1996.; Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». - М.: «Норма», 1997. - 128 с. [↑](#footnote-ref-10)
11. См., например: Восстановление нарушенных прав граждан. Примеры правозащитной деятельности Уполномоченного по правам человека в 2001 г. //- М.: Юриспруденция, 2002. - 208 с.; Деятельность института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах (2000 - 2001)./ В 2-х томах. Том 1. - М.: ИД «Юриспруденция», 2002. - 928 с.; Том II. - М.: ИД «Юриспруденция», 2002. - 912 с. (929-1841); Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (учреждение, формирование, деятельность). Библиографический справочник. - М.: Юриспруденция, 2003. - 128 с. [↑](#footnote-ref-11)
12. Автономов А.С. Правовое положение омбудсмана в буржуазных странах. //Государство и право, 1998, **№3,** с. 116-122. [↑](#footnote-ref-12)
13. Башимов М.С. Институт Уполномоченного по правам человека в России. // Представительная власть, 1997, N 2-3, с. 50-60; Башимов М.Г. Институт омбудсмана (Уполномоченного по правам человека и гражданина) в Российской Федерации и за рубежом. - М.: МГАДИ, 1997. - 142 с.; М.С.Башимов. Институт омбудсмена в странах СНГ и Балтии. //МЭиМО, 2004, 5, с. 63-73; [↑](#footnote-ref-13)
14. Вагизов Р.Г. Институт Уполномоченного по правам человека: история, теория, практика. Учебное пособие. - Казань, Издательство Казанского университета, 2005. - 156 с. [↑](#footnote-ref-14)
15. Князькин С.А. Институт Уполномоченного по правам человека в международном и внутригосударственном механизме защиты прав человека. Автореф. дисс. к.ю. н., - Казань, 2000,23 с. [↑](#footnote-ref-15)
16. Майоров А.Г. Формирование правового института омбудсмана (Уполномоченного по правам человека) в России и за рубежом. Автореф. дисс. канд. юрид. наук./ МГИМО (У) МИД России. - М., 2002. - 29 с. [↑](#footnote-ref-16)
17. Маркелова Е.Г. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Автореф. канд.юр.н. - Саратов, 2003., 33 с.; Маркелова Е.Г. Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: законодательное регулирование и тенденции развития. - Саратов: агентство «Диалог»,

    2004.- 144 с. [↑](#footnote-ref-17)
18. Матвеев С.Н. Конституционно (уставно) - правовые основы статуса Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации.Диссертация на соискание уч. степени канд. юрид.наук. - Казань, 2004. - 200 с. [↑](#footnote-ref-18)
19. Трумпель К.Б. Уполномоченный Бундестага ФРГ по обороне как пример деятельности военного омбудсмена. // Правоведение, 1998, 4, с. 36-42; А.Н. Соколов, К.Б. Трумпель. Парламентский омбудсмен: генезис, функционирование, тенденции развития - Калининград : Изд-во Балт. ин-та экономики и финансов, 2000. - 94 с. [↑](#footnote-ref-19)
20. А.П. Фоков. Особенности института омбудсмена^ в США // Право и политика, 2001.2. [↑](#footnote-ref-20)
21. Хаманева Н.Ю. Правовой институт Уполномоченного по правам человека. // Гражданин и право, 2000, № 6, с. 21-28. [↑](#footnote-ref-21)
22. Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Том 2. Региональный омбудсман. - СПб., 1999. - 226 с.; На пути к региональному уполномоченному по правам человека. - СПб.: Норма, 2000, 224 с.; Участие власти в защите прав человека: Комиссии и Уполномоченные. - СПб: Норма,

    1. - 232 с.; Комиссии и Уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. - СПб: Норма,
    2. -288 с.

    [↑](#footnote-ref-22)
23. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Учебное пособие. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. - СПб.: Норма, 2003. - 312 с. [↑](#footnote-ref-23)
24. II  [↑](#footnote-ref-24)
25. 

     [↑](#footnote-ref-25)