

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)

АВТОРЕФЕРАТ диссертации
на соискание ученой степени
доктора политических наук

Москва
2007 г

Работа выполнена в Санкт-Петербургском гуманитарно-политологическом центре «Стратегия»

Официальные оппоненты

Доктор философских наук, профессор
ВОДОЛАЗОВ Григорий Григорьевич

Доктор политических наук, профессор
ВУЛЬФОВИЧ Ревека Михайловна

Доктор исторических наук, профессор
ЛУКИН Владимир Петрович

Ведущая организация

Институт государства и права
Российской академии наук

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки
Московского государственного института международных отношений
(Университета)

Защита диссертации состоится « 17 » мая 2007 г на заседании
диссертационного совета Д 209 02 02 по защите диссертаций на соискание
ученой степени доктора наук при Московском государственном институте
международных отношений (Университете) по адресу 119454, Москва, пр
Вернадского, д 76

Автореферат разослан « 16 » апреля 2007 г

Ученый секретарь
диссертационного совета

 Чнышев А.

Общая характеристика работы.

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 почве (М В Ильин, А Ю Мельвиль, Я И Кузьминов, В М Полтерович). 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 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. 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 мира), появление наряду с национальными также и региональных и муниципальных Омбудсманов, а также омбудсманов специализированных, прежде всего омбудсманов по правам детей (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.

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 E Caiden, Walter

Gellhorn, Roy Gregory, Philip Giddings Donald Cameron Rowat, при этом основным центром исследований и публикаций является расположенный в Канаде Международный Институт Омбудсмана, издающий специальные Ежегодные альманахи под редакцией профессора Линды Рейф (Linda Reif), а также публикующий отдельные книги по этой теме

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 Альваро Хиль-Роблесом, который позже стал первым Комиссаром по правам человека Совета Европы, а также первым Уполномоченным по правам граждан Польши Евой Летовской. Существенный вклад в ознакомлении российского научного сообщества с институтом омбудсмана внесли сестры ВВ и ЛВ Бойцовы. 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 Миронова, 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, М С Башимов, Р Г Вагизов, С А Князькин, А Г Майоров, Е Г Маркелова,

С Н Матвеев, К Б Трумпель, А П Фоков и Н Ю Хаманева Опыт развития института Уполномоченного по правам человека в России, преимущественно на уровне субъектов РФ посвящены сборники статей, подготовленные СПб гуманитарно-политологическим центром СТРАТЕГИЯ

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 отсутствуют 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.

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 странами со стабильным демократическим режимом и предложить модели развития обсуждаемого института

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

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

Методы исследования

В качестве основного методического подхода используется метод сравнительного политического анализа, а также Неоинституциональный подход на основе которых осуществляется выявление и сравнение основных

закономерностей развития института омбудсмана. Для анализа изучения развития института омбудсмана в различных странах применяются также системный подход и структурно-функциональный анализ.

Для анализа этого процесса эндогенных и экзогенных акторов процесса переноса и развития нового института были использованы методические подходы, разработанные для изучения процессов социальных изменений в рамках активистско-деятельностной концепции, в частности, в работах Э. Гидденса, А. Этциони, П. Штомки, Р. Будона.

В процессе исследования использовались такие конкретные методики, как изучение официальных документов омбудсманов, изучение их деловой переписки, анализ публикаций в СМИ и отражения их деятельности в Интернете. В ходе работы осуществлялись также интервью с омбудсманами, с сотрудниками их аппаратов, с участниками процесса появления и развития института омбудсмана в различных странах.

В работе применялось также анкетирование Уполномоченных и сотрудников их аппаратов, а также методика «фокус-группы», модифицированная для учебных семинаров-тренингов, проводимых как в условиях «глубокого погружения», так и в условиях Интернет-семинаров в режиме «он-лайн».

Научная новизна

Научная новизна исследования заключается прежде всего в том, что впервые было выполнено сравнительное изучение развития института омбудсмана в странах со стабильной демократической системой и в странах в процессе поставторитарного перехода, как для национального уровня, так и для уровня субъектов федерации.

В частности, в работе впервые проанализированы обстоятельства возникновения института Уполномоченного по правам человека

(омбудсмана) в странах бывшего СССР, а также в субъектах Российской Федерации

Также впервые были выявлены основные типы эндогенных и экзогенных акторов процесса инициирования и развития института омбудсмана (Уполномоченного по правам человека), а также определена их относительная роль для стран с различным характером политического режима и особенностями поставторитарного перехода

В работе впервые проведен анализ развития контрольных функций в различных странах, а также выявлен явный функциональный параллелизм института омбудсмана и института прокуратуры в странах бывшего СССР, что является причиной потенциального конфликта этих двух структур

Наконец, в диссертационном исследовании впервые выявлены основные модели института омбудсмана, включающие в себя скандинавскую модель, «классическую» модель, «авторитарную» модель (адаптация института к авторитарному режиму), а также «поставторитарную» модель, включающую в себя три ее варианта. Для каждой из моделей выявлены специфические характеристики ее развития и деятельности

Основные положения, выносимые на защиту

- 1 Сравнительный анализ развития института омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом и в странах поставторитарного развития позволил выявить существенно большую роль экзогенных акторов этого процесса во втором случае, а также существенную вариативность трансформации института от характера политического режима в конкретных странах. При этом сам институт при определенных условиях может стать фактором расширения поля публичной политики

- 2 Развитие института Омбудсмана в различных странах может быть представлено в следующем виде. Первой возникает «Нордическая» модель института омбудсмана, существовавшая на протяжении XIX века только в Швеции, а начиная с 1919 г. – еще и в Финляндии. Начиная со второй половины 50-х годов XX века сначала в Европе, а затем и в других странах мира развивается «классическая» модель института омбудсмана. В 70-е годы сначала в странах Пиренейского полуострова, а затем и во многих других странах, находящихся в процессе поставторитарного перехода, формируется «Поставторитарная модель», для которой в зависимости от типа политического режима можно выделить три варианта модели. Одновременно в странах с авторитарным режимом институт омбудсмана трансформируется в авторитарную модель.
- 3 Для «Нордической» модели характерна тесная связь института с парламентом, он фактически является парламентской структурой, в сферу его компетентности входит как структуры исполнительной власти, так и судебная система. Омбудсман в рамках этой модели может возбуждать судебное преследование министров (фактически этого не происходит), защита прав человека не является исходно его задачей, и он минимально сотрудничает с общественными правозащитными организациями.
- 4 Для «Классической» модели омбудсмана защита прав человека также не была исходной задачей, развитием прав человека в этих странах занимаются иные институты – национальные институты по правам человека, которые и сотрудничают в основном с правозащитниками-общественниками. Связь института с парламентом ослабевает, возникает фиксированный срок полномочий. Судебная система полностью исключена из компетентности, заключения омбудсмана имеют только рекомендательную силу. Главной задачей, особенно в

рамках англосаксонского варианта модели, является предотвращение случаев «ненадлежащего администрирования»

- 5 Основным отличием «поставторитарной» модели от «классической модели» является приоритет защиты прав человека перед приоритетом парламентского контроля и предупреждения случаев «ненадлежащего управления» Вторым существенным является их меньшая привязка к парламентам этих стран Депутаты при этом часто выражают недовольство действиями защитников прав человека, а также пытаются (иногда успешно) отправить его в отставку Третьим отличием от «классической» модели является включение в той или иной степени в поле зрения защитника прав человека и судебной системы, преимущественно в аспекте соблюдения судьями процедурных правил и этических норм В этом случае можно говорить об определенном движении в направлении исходной, «Нордической» модели омбудсмана Четвертым основным отличием является существенно более тесное сотрудничество с общественными правозащитными организациями, Наконец, пятым отличием является включение в задачи Уполномоченных также и правовое просвещение и образование в области прав человека, то есть те задачи, которые в странах с классической моделью омбудсмана выполняют иные национальные институты защиты прав человека
- 6 Для «авторитарной модели» в задачах института полностью отсутствует тема парламентского контроля, иногда присутствует тема защиты прав человека (как дань современной моде), но главным является задача выявления «ненадлежащего администрирования» Этот институт практически не связан с парламентом, поэтому его можно было бы назвать «исполнительным омбудсманом», но исполнительные омбудсмены в Америке действуют существенно более независимо Судебная система может быть как включена, так и исключена из их компетенции Взаимодействие с общественными правозащитными

организациями очень слабо, иногда даже слабее, чем для классической модели Правовое просвещение часто входит в их задачи

- 7 Процесс распространения института омбудсмана в странах Западной Европы и Северной Америки может рассматриваться как диффузия инноваций, в странах Восточной Европы и Латинской Америки – как импорт инноваций, а для части стран бывшего СССР – скорее как трансплантация инноваций. Идентифицированы основные виды участников этого процесса, которые можно разделить на эндогенных, экзогенных акторов, а также на акторов-посредников или медиаторов. Показана важная роль структур-медиаторов для успеха импорта и трансплантации института. Показано, что после переноса института омбудсмана на новую почву возможны следующие четыре основных варианта его дальнейшей судьбы: отторжение, имитация, копирование и адаптация.
- 8 В процессе сравнительного исследования выявлено важная роль института омбудсмана в реализации функции государственного вневедомственного контроля (надзора). Быстрота распространения института в многих странах частично связана с отсутствием в них особого государственного института с функцией общего надзора. В тех же странах, где такой институт существовал и существует (институт прокуратуры в странах бывшего СССР), между ним и институтом омбудсмана (Уполномоченного по правам человека) очень вероятно возникновение конфликтов.

Практическая значимость

Практическая значимость работы определяется прежде всего использованием ее результатов для оптимизации развития института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ. Так, полученные в

ходе работы данные и выводы были использованы при проведении тридцати семинаров-тренингов во всех Федеральных Округах России в 1998-2005 гг., в подготовке и проведении Круглых столов Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, а также региональных конференций Уполномоченных в 2001-2005 гг. совместно с Департаментом прав человека Совета Европы и Комиссаром по правам человека Совета Европы

На основе материалов работы был подготовлен и реализован первый в России и в странах СНГ Курс повышения квалификации сотрудников аппаратов Уполномоченных по правам человека, который прошли около 70 сотрудников аппаратов Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, самих Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, а также сотрудников Омбудсмана Азербайджана. Для слушателей курса было издано специальное Учебное пособие

Еще одним практическим результатом работы стало создание Модельного закона «Об Уполномоченном по правам человека в субъекте РФ», который был использован при разработке соответствующих законов в ряде субъектов РФ

Материалы работы также использовались автором в процессе его работы в Экспертном совете при Уполномоченном по правам человека в РФ, а также в качестве эксперта Совета Европы на международных семинарах, посвященных развитию института омбудсмана

Апробация результатов исследования

Основные положения диссертации прошли апробацию на следующих международных, общероссийских и региональных конференциях и симпозиумах “Демократическое развитие регионов как условия построения гражданского общества в Российской Федерации” (Владикавказ, май 1998 г.), III Международный Кондратьевский конгресс (Кострома, мая 1998 г.),

“Политическая культура региона” (Самара, июнь 1998 г), “Гражданское общество историко-философские корни, реальная практика, перспективы” (Санкт-Петербург, Пушкин, июль 1998 г), “Совет Европы и развитие института Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях” (Москва, июнь 1999 г), “Проблемы и перспективы парламентаризма” (СПб, июль 1999 г), “Регионы России взаимодействие и развитие (междисциплинарный подход)” (Ростов-на-Дону, июль 1999 г), Второй Всероссийский конгресс политологов «Россия Политические вызовы XXI века» (Москва, апрель 2000 г), “Россия-2001 Новые тенденции политического, экономического и социального развития” (Волгоград, июнь 2001 г), “Толерантность и поликультурное общество” (Нальчик, сентябрь 2001 г), Третий российский конгресс по политической регионологии (пос. Большое Болдино, Нижегородская область, сентябрь 2001 г), «Гражданское общество в России как демократический проект» (СПб, февраль 2002 г), Третий Всероссийский конгресс политологов «Выборы в России и российский выбор» (Москва, апрель 2003 г), “The Ombudsman in Old and New democracies” (Innsbruck, Austria, 2003), Научная конференция РАПН «Стратегии политического развития России» (Москва, февраль 2004 г), *First Roundtable of European Regional Ombudsmen (Barcelona, Spain, July, 2004)*, II Международный конгресс конфликтологов «Современная конфликтология пути и средства содействия развитию демократии, культуры мира и согласия» (СПб, октябрь 2004 г), III Бакинская Международная конференция омбудсманов (Баку, ноябрь 2004 г), «Университетская политология России в национальном и европейском контекстах» (Москва, 10 декабря 2004 г), Двенадцатый ежегодный симпозиум Московской высшей школы социальных и экономических наук «Пути России двадцать лет перемен» (Москва, январь 2005 г), Международная конференция «Толерантность борьба с дискриминацией и ксенофобией в контексте борьбы с международным терроризмом (Кавказское измерение)» (Ереван май 2005 г), Международная конференция

«Толерантность как фактор устойчивого развития современной цивилизации» (Казань, июнь 2005 г.) Международная конференция «Новые политические процессы на постсоветском пространстве» (СПб, апрель 2006 г.), 20 th World Congress of International Political Science Association “Is Democracy Working?” (Fukuoka, Japan, July 2006), 4-й Конвент Российской ассоциации международных исследований (Москва, сентябрь 2006 г.), IV Всероссийский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление новые вызовы политической науке» (Москва, октябрь 2006), Четырнадцатый ежегодный симпозиум «Пути России прерывистость и преемственность общественного развития» (Москва, январь 2007 г.), Пятая общая конференция Евразийской сети политических исследований «Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и Новых Независимых Государствах постсоветской Евразии» (Москва, февраль 2007 г.) International Conference “The Baltic Sea Area at the Crossroads Political, Legal, Economic, and Cultural Challenges” (Umeå, Sweden, March 2007)

Структура работы

Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения и списка литературы. Общий объем работы 250 страниц машинописного текста.

Содержание работы

Введение

Во Введении обосновывается актуальность темы диссертации, раскрывается степень ее разработанности, определяются цели и задачи исследования, его методологическая, теоретическая и эмпирическая база, научная новизна, теоретическая и практическая значимость, а также дается обзор исследований развития института омбудсмана. В ней также

описываются методические подходы, в рамках которых было выполнено диссертационное исследование

Основным методическим подходом настоящей работы является сравнительный метод. Развитию сравнительной политологии посвящены многие работы, при этом в ряде из них особое внимание акцентируется на анализе самого метода компаративистики, на анализе его возможностей и путей преодоления возможных проблем. Этот подход используется сегодня для анализа итогов губернаторских выборов и развития политических партий в регионах России и региональных политических режимов, для изучения национальных движений в финно-угорских регионах РФ и для кросстемпорального сравнительного анализа трансформации политических институтов в России.

Все же, как отмечается в недавней статье А.Ю. Мельвиля, большинство отечественных работ компаративистского характера касаются субнационального уровня сравнительных исследований, т.е. институтов и процессов, развивающихся «ниже» уровня национального государства. В то же время понимание современных политических процессов, в особенности процессов создания и развития новых политических институтов в поставторитарных странах невозможно без учета новых, не известных ранее каналов и инструментов транснациональных взаимодействий, включая новые информационные и коммуникационные технологии, связывающие, в частности национальные и международные неправительственные организации. Как пишет в отмеченной выше статье А.Ю. Мельвиль: «Учет этих транснациональных потоков в полицентрическом мире новых международных (мирополитических) акторов, действующих как бы «поверх» традиционных наций-государств, имеет самое непосредственное отношение к предмету и методам компаративных политологических исследований. Дело в том, что мы уже не можем достичь адекватного понимания политических процессов разворачивающихся на национальном уровне, изучая исключительно феномены самого национального уровня. Поэтому

одно из важнейших требований, предъявляемых сегодня к политической компаративистике, состоит во включении в «матрицу сравнения» максимального количества переменных, находящихся «над» уровнем национальных государств и конкретных национальных политик»

Феномен распространения и развития института Омбудсмана (Комиссара по делам администрации, Защитника народа, Уполномоченного по правам человека) в более чем ста странах мира в последней трети XX века позволяет нам использовать для анализа этого процесса достаточно большую выборку случаев на национальном уровне, которая может быть также дополнена опытом развития института Уполномоченного по правам человека в регионах России (на январь 2007 г. этот институт действует в тридцати трех субъектах РФ). Существенную роль в этом процессе играют такие международные организации, как ООН и Совет Европы, Секретариат стран Британского Содружества и ОБСЕ, а также национальные и международные неправительственные организации.

Так как институт Омбудсмана является одним из примеров «классического» политического института, и так как нас интересуют закономерности его появления и развития, а также заимствования из опыта других стран на новую для него почву, то логично будет также использовать в настоящей работе неинституциональный подход.

Две проблемы являются ключевыми для неинституционализма: как институты (в качестве одного из факторов) влияют на политическое поведение, на политическую жизнь — с одной стороны, и как возникают и изменяются политические институты — с другой стороны. Предметом анализа в данной работе является вторая проблема, при этом сама специфика предмета исследований приводит нас к тому, что под термином «возникает» во всех случаях, кроме Швеции, будет пониматься «передается, заимствуется, передается или внедряется». Эффективность того или иного вида переноса нового политического института будет зависеть от целого ряда факторов, среди которых существенную роль будет играть соответствие формальных и неформальных

институтов, а также общая тенденция эволюции политического режима в той или иной стране, находящейся в процессе поставторитарной трансформации, например, в стороны поли- или моноцентрического режима распределения власти. Кроме того, существенным может оказаться также наличие другого формального политического или государственного института со сходными функциями, уже существующего в стране – «реципиенте».

Таким образом, в рамках настоящей работы *независимой переменной* будет характер политической системы – стабильный, демократический или авторитарный, или политической системы в процессе поставторитарного перехода, с теми или иными сценариями развития.

Зависимой переменной в таком случае будет характер развития нового института – института Омбудсмана – копирование, имитация, отторжение или адаптация, а также спектр и соотношение эндогенных и экзогенных акторов, принимающих участие в этом процессе.

Исследовательская гипотеза состоит в том, что в поставторитарных странах характер развития нового института существенно отличается от его развития в странах со стабильным демократическим режимом, этот институт может принимать на себя новые функции, либо вступать в конфликт с уже имеющимся институтом с аналогичными функциями. Кроме того, в первом случае роль внешних, экзогенных факторов, в особенности международных государственных институтов будет существенно выше, чем во втором.

Соответственно, структура работы разбивается условно на две основные части, каждая из которых состоит из двух глав. Первая часть – главы 1 и 2, посвящены в основном странам с устойчивым демократическим режимом, а вторая – главы 3 и 4 – странам в процессе поставторитарного перехода. В первых главах каждой из этих частей (нечетных главах по общей нумерации) будут приведены описания возникновения и первых этапов развития обсуждаемого института в каждом конкретном случае, на основе которых будет сформулирован список основных акторов – участников процесса трансфера института омбудсмана, а также относительный вклад каждого из этих акторов.

Четные главы будут посвящены сравнительному анализу нормативных основ деятельности института омбудсмана – законов и соответствующих разделов Конституций, а также реальной практике деятельности обсуждаемого института, особенностям его взаимодействия с другими государственными и общественными институтами, а также личностям самих омбудсманов и их аппаратам. Таким образом, сравнительный анализ нормативных основ и реальной практики деятельности института омбудсмана будет проводиться по одним и тем же фиксированным показателям (список которых соответствует названиям разделов в главах 2 и 4), что позволит на основе такого анализа предложить конкретные модели развития института омбудсмана.

Во введении также представлен краткий анализ современных представлений об инновациях в социально-политической сфере, а также механизмов распространения таких инноваций в другие страны, в частности, процессов диффузии, импорта и трансплантации инноваций. В этом разделе кратко рассматриваются основные положения активистско-деятельностной концепции, в частности, представления Э Гидденса, М Арчер и П Шомпки. Предметом анализа в этом разделе являются также работы американских и английских исследователей, изучавших процессы возникновения и развития политических инноваций, в частности, работы Нельсона Полсби, посвященные появлению таких новых для американской политической жизни институтов, как Корпус мира или система гражданского контроля за испытаниями ядерного оружия. Материалы этого исследования были использованы затем Вильямом Гвином для анализа процесса появления в Великобритании института омбудсмана. Процессы трансграничного трансфера (передачи) инноваций рассматриваются в этом разделе на основе представлений Р Будона, А Каптерева, Б Уиджнет, Пранаба Чатерье, О Фомичева и В Полтеровича.

Рассмотренные подходы к анализу трансфера, передачи новых институтов и социальных практик указывают на необходимость серьезного анализа не только самих передаваемых инноваций, но и акторов процесса,

инноваторов, а также посредников, медиаторов различного вида. При изучении развития института омбудсмана в различных странах, являющегося основной целью настоящей работы, важно также анализировать возможные дисфункции института в новых для него условиях, возможности его перерождения или отторжения.

Здесь же рассматриваются роль и место контрольной функции политической системы, а также государственные органы, выполняющие функции контроля. Как отмечает в своей книге «Правовая антология политики» А.С. Автономов, в отечественной литературе, к сожалению, мало внимания уделяется контрольным органам как таковым. Тем не менее, проблема государственного контроля как особой области, направления деятельности государственной власти находится в постоянном поле зрения политологов, юристов, социологов. Так, например, в работах В.В. Зародина с соавторами государственный контроль рассматривается как основополагающий фактор социальной организации общественных процессов, анализируется развитие системы государственного контроля на региональном уровне и уровне местного самоуправления. Проблеме государственного контроля как таковой посвящена недавно вышедшая монография К.В. Маркова, которая так и называется «Государственный контроль». К.В. Марков понимает государственный контроль как «форму государственной власти, обеспечивающей проверку органами государства законов и иных нормативных актов с целью недопущения отклонений от установленных законодательством норм и обеспечения соблюдения на основе государственных интересов наиболее целесообразной деятельности подконтрольных объектов». В этой работе выделяются такие аспекты государственного контроля, как экономический, политический, государственно-правовой, социальный, организационный, информационный, технический.

После краткого анализа органов и структур, ответственных за реализацию функции контроля в различных странах, в работе

рассматривается история возникновения и эволюции института российской прокуратуры. На основе выполненного анализа представлены схемы взаимодействия контрольных органов с другими государственными структурами для авторитарного и демократического режимов.

Выполненный в этом разделе анализ современных источников позволил сделать вывод об отсутствии определенной общей точки зрения на место контрольно-надзорных структур среди основных ветвей власти, основных государственных органов и их групп. Поэтому определение этого места, более точного позиционирования места контрольных органов, и, в частности, института омбудсмана было определено как одна из задач настоящей работы. В работе также высказывается предположение, что наряду с шестью основными функциями политической системы, предложенными Г. Алмондом с соавторами (артикуляция и агрегация интересов, функции формулирования «правил игры», исполнения принятых решений, рассуживания и функции политической коммуникации¹, можно выделить также и седьмую, контрольную функцию.

Первая глава называется «Возникновение института Омбудсмана и история его развития в странах со стабильным демократическим режимом». В ней прежде всего рассматриваются основные этапы развития обсуждаемого института в Швеции – стране, где этот институт появился впервые, и в Финляндии, в максимальном объеме воспринявшей опыт Швеции. На примере омбудсманов по защите прав военнослужащих в Норвегии и Западной Германии, а также омбудсмана Дании анализируется опыт распространения этого института на другие европейские страны. Дальнейшее развитие института и постепенное формирование «классической» модели омбудсмана со всеми ее вариантами прослежено на примерах стран Британского Содружества, США, а также Франции, где этот институт существует в виде Модератора (посредника).

Рассмотренные в первой главе конкретные случаи инициирования и развития института омбудсмана в различных странах мира позволили выделить основных акторов этого процесса и его некоторые закономерности. Прежде всего, важно подчеркнуть объективные условия распространения этого института – для стран с устоявшимся демократическим режимом, прежде всего стран Европы, Северной Америки, а также Австралии и Новой Зеландии, такой объективной потребностью стал переход к фазе государств «всеобщего благоденствия», усилению социальных функций государства и, соответственно, росту административно-бюрократического аппарата. В этих условиях традиционные механизмы контроля уже не срабатывали, и среди существующих моделей вневедомственного контроля и надзора была востребована именно служба Парламентского уполномоченного по расследованиям, или по делам администрации.

Можно предположить, что именно эта, сугубо парламентская форма контроля с рекомендательными функциями на выходе оказалась более приемлемой по сравнению с более жесткой системой прокурорского контроля и надзора, тяготеющей к авторитарным формам правления.

Вместе с тем из рассмотренных примеров видно, что и при наличии объективных потребностей, новый государственно-правовой институт может и не возникнуть, или возникнуть значительно позднее, если в его судьбу не включаются конкретные люди и организации. На основании рассмотренных выше конкретных примеров в работе выделяются основные виды таких промогоров (акторов процесса распространения института Омбудсмана).

1 Индивидуальные промоторы

Среди них можно выделить три подгруппы. Прежде всего, это *представители академического сообщества – ученые-юристы и политологи*. Именно они своими публикациями, как в научных журналах, так и в более широкой литературе часто пробуждали общественный интерес к новому институту и позже становились квалифицированными экспертами института.

Омбудсманов и своим анализом помогали его распространению и повышению эффективности его деятельности. Во-вторых, это - *ответственные политики*, видящие в нем полезную для своей страны инновацию. В-третьих, это сами *омбудсмены*, которые, понимая важность развития своего института, уделяют часть своего времени на содействие его учреждению в других странах.

2. *Общественные организации, включая профессиональные ассоциации*

В-первых, это *общественные организации гражданской направленности*, ставящие своей целью развитие эффективных демократических институтов, а также ответственной публичной политики. Примером такой организации является Американская ассамблея, на мероприятиях которой подробно обсуждалась возможность развития института Омбудсмана в США.

Второй подтип – это *профессиональные ассоциации*, которые заинтересованы не только в решении актуальных проблем своих членов, но и в создании условий для развития в будущем, включая и совершенствования системы правления как таковой. Примером такой ассоциации может служить Международная ассоциация юристов – International Bar Association. Наконец, третий подтип – это уже *ассоциации самих омбудсманов*, например, Международный институт омбудсманов со штаб-квартирой в Канаде и Европейский институт Омбудсманов с центром в Австрии.

3. Научные и университетские исследовательские центры.

Примером такого центра может служить Институт правительственных исследований Университета Калифорнии, Беркли.

4. Средства массовой информации

Ярким примером активного участия СМИ в инициировании интереса к институту Омбудсмана является опыт Великобритании. С другой стороны, СМИ могут быть и оппонентами идеи Омбудсмана, как это случилось, например, в случае Филадельфии. Последний случай является, на наш взгляд, все же примером недостаточной работы инициаторов процесса создания обсуждаемого института с журналистами, так как в принципе СМИ заинтересованы в существовании института, который будет, в частности, стоять на защите свободы слова.

5. Фонды и другие грантодающие организации

Из рассмотренных выше случаев к этому типу можно отнести Американскую Федеральную службу экономических возможностей, которая поддерживала финансово исследования и практические эксперименты по созданию механизмов разрешения жалоб на местном и региональном уровнях.

6. Международные межгосударственные организации.

Примерами таких организаций является Организация Объединенных Наций, а также Секретариат Британского Содружества,

Конечно же, оптимальным случаем является сотрудничество и взаимодействие всех потенциальных участников процесса развития института Омбудсмана, когда ученые получают финансовую поддержку от донорских организаций и организационную – от исследовательских комитетов, а ответственные политики, используя общественную и экспертную поддержку, проводят необходимые властные решения. В реальной же жизни далеко не все потенциальные союзники участвуют в процессе развития института, поэтому могут быть очень важны организационные усилия в этом направлении.

В заключение этой главы рассмотренный опыт развития института омбудсмана соотносится с тремя выделенными в первой главе подходами к

процессу переноса инноваций Для стран Западной Европы, по-видимому, имеет место сочетание процессов диффузии и импорта, причем диффузия, видимо, преобладает Для США и Канады после диффузии через научные каналы идеи института омбудсмана, включились механизмы импорта В этих странах также достаточно сильно проявлялись такие феномены, как отторжение – для федерального уровня в Канаде и США, а также (для США) - трансформация в иные модели – модели исполнительного омбудсмана, кооперативного омбудсмана, университетского омбудсмана и т д Успешным процесс импорта был для большинства штатов Канады и некоторых штатов США Достаточно сильно трансформировалась классическая модель и в случае Англии и Франции

Вторая глава носит название «Деятельность Института Омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом» В этой главе были прежде всего сформулированы основные направления сравнительного анализа нормативной базы и реальной практики деятельности обсуждаемого института, которые дали название разделам данной главы

- Нормативная основа института Омбудсмана
- Цели и задачи омбудсмана
- Сфера компетентности
- Процедура выдвижения, назначения, отчетности и возможности отставки омбудсмана
- Инициация и проведение расследований
- Действия по результатам расследования
- Взаимодействие института Омбудсмана со структурами представительной и исполнительной власти
- Институт Омбудсмана и судебная власть
- Институт омбудсмана и иные государственные (национальные) институты защит прав человека

- Взаимодействие омбудсмана с неправительственными организациями и СМИ
- Омбудсманы как личности
- Омбудсман и его аппарат

Эта схема использовалась далее и для сравнительного анализа деятельности института омбудсмана в поставторитарных странах (Глава 4)

На основании рассмотренных в этой и предыдущей главах конкретных фактов появления, развития и деятельности института Омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом выделяются две фазы, и, соответственно, две модели развития этого института. Прежде всего, это его первый этап – первые 130 лет его развития, когда он существовал только в Швеции, а затем, в виде адаптированной шведской модели – в Финляндии. Это фактически модель парламентского Канцлера юстиции, действующего параллельно с традиционным Канцлером юстиции, назначаемым Королем (Швеция) или Президентом (Финляндия).

В основе происхождения этих институтов была концепция необходимости контроля действия судей и всей судебной системы, причем это контроль исходно был контролем королевский, а с 1809 г. – и парламентским. Функции контроля и структур исполнительной власти первоначально появились в этом институте дополнительно, но затем принимали все большее и большее значение. Эту исходную модель института омбудсмана, которая, впрочем, успешно функционирует в Швеции и Финляндии и в наши дни, можно условно назвать «Нордической моделью».

Второй этап – это развитие института в странах с устойчивой демократической системой, начиная с учреждения института Омбудсмана в Дании в 1955 г., и далее в англосаксонских странах и странах Европы. Этот этап характеризуется востребованностью института в связи с принятием правительствами этих стран на себя все более обширных социальных функций в процессе развития государств «всеобщего благосостояния». Для реализации этих функций были необходимы разветвленные системы

административных служб, и прежние системы внутриведомственного контроля уже не справлялись с эффективным контролем качества их работы. В качестве вневедомственной системы контроля в большинстве из этих стран служила судебная система, точнее ее часть – система административного правосудия, через которую можно было обжаловать действия или решения любого чиновника. Так, во Франции эта система была введена Наполеоном еще в его доимператорский период. В условиях же бурного роста административных структур и работающих в них чиновников эта система стала давать сбои, и институт Омбудсмана как средство выявления случаев явных ошибок чиновников или случаев «ненадлежащего управления» (maladministration) оказался социально востребованным.

С другой стороны, институт Омбудсмана стал также полезной формой усиления и парламентского контроля. Потребность в сильном парламентском контроле нарастала по мере роста административной бюрократической машины. Однако параллельно с нарастанием этой потребности уменьшались и возможности такого контроля, особенно контроля средних и низовых звеньев администрации. Это было связано как с ростом занятости парламентариев собственно нормотворческой деятельностью, так и с усложнением работы администрации, так как для эффективного контроля надо знать суть контролируемых систем. Примерно в это же время в качестве специализированных органов парламентского контроля финансовой деятельности правительства стали возникать Счетные палаты. Институт Омбудсмана стал как бы аналогом Счетной палаты, хотя и существенно более независимым. Именно эта, сугубо парламентская форма контроля с рекомендательными функциями на выходе оказалась более приемлемой по сравнению с более жесткой системой прокурорского контроля и надзора, тяготеющей к авторитарным формам правления.

В этот период развития института омбудсмана функция контроля судебной власти, исходно присутствующая в оригинальной модели, была отвергнута, начиная с датского омбудсмана, как противоречащая концепции

разделения властей и принципу независимости судебной власти Шведский и финский опыт распространения компетенции омбудсмана на судебную власть уже воспринимался как анахронизм и некая аномалия

Итак, в этот период основной целью института омбудсмана было выявление и отчасти предотвращение случаев «ненадлежащего администрирования», а некоторые омбудсманы даже составляли специальные Кодексы надлежащего поведения чиновников Эта направленность отражалась и в их национальных названиях института – Уполномоченный по делам администрации, Уполномоченный по расследованиям Задача защиты прав и свобод человека если и фиксировалась в нормативных актах, то уже на втором месте То есть тема содействия реализации свобод граждан присутствовала в задачах омбудсмана всегда, но скорее именно как содействие – содействие парламентской или судебской власти, которые и являются традиционно главными инструментами гарантий основных свобод человека

Практически параллельно с распространением в разных странах мира модели «классического омбудсмана», как механизма «тонкой подгонки» слаженной работы административных структур, нацеливания их на обслуживание жителей, в мире развивался и второй процесс – процесс принятия ценностей прав человека и закрепление этих ценностей в международном и национальном законодательстве многие страны стали вносить ценности прав человека в свои Конституции, а также создавать специальные правительственные или национальные органы по развитию прав человека – например Национальные комиссии по правам человека Эти комиссии создавались и действовали часто параллельно уже существующим в этих странах институтам омбудсмана, как это имело место, например, в Дании Нельзя сказать, что они не взаимодействовали друг с другом, но все же то были разные институты с разными задачами Можно сказать, что для «классического омбудсмана» защита и, особенно, развитие прав человека не являлась приоритетной задачей

Третья глава называется «Возникновение и развитие института Омбудсмана в поставторитарных и постколониальных странах»

В этой главе рассматриваются обстоятельства и основные участники процесса развития института омбудсмана в странах, претерпевающих переход от авторитарных режимов к демократии, а также в постколониальных странах. Прежде всего – это развитие института Защитника народа в Испании и в странах Латинской Америки (именно такое название носит обсуждаемый институт в этих странах). Далее предметом анализа является развитие обсуждаемого института в странах Азии, Тихоокеанского региона и Африки. Основное внимание в этой главе уделяется появлению института омбудсмана в странах Восточной Европы (на примере Польши) и бывшего СССР (Российская Федерация, Киргизия, Грузия, Азербайджан и Армения), в которых этот институт получил названия Защитника прав человека.

В результате анализа формулируются отличительные черты участия в обсуждаемом процессе основных его действующих лиц.

Среди **индивидуальных акторов** в первой главе были выделены три подвида:

Первый из них – это представители академического сообщества – *ученые-юристы и политологи*. В поставторитарных странах Западной Европы и Латинской Америки некоторые из них затем сами становились омбудсманом, как это произошло с профессорами Альваро Хиль-Роблесом и Джорджем-Луисом Майорано. В еще советской Польше именно профессора-юристы внесли в общественное сознание информацию о фигуре омбудсмана. Вместе с тем в большинстве стран бывшего СССР ученые-юристы и политологи играли минимальную роль, если играли вообще в инициировании создания института Уполномоченного по правам человека.

Второй из выделенных нами ранее подвида индивидуальных акторов развития этих институтов в новых странах – это *ответственные политики*,

видящие в нем полезную для своей страны инновацию, также достаточно слабо представлен в постсоветских странах. Несколько сильнее его выраженность в странах Восточной Европы и Пиренейского полуострова, где развитие института Народного защитника рассматривалось как один из важных факторов успешности демократического транзита, создания демократического правового государства. В эту же группу можно отнести и В Ярузельского и руководство ПОРП Польши в 80-е годы, хотя подлинная мотивация их действий остается неясной.

Третий подвид индивидуальных акторов – это *сами омбудсмены*, уделяющие часть своего времени на содействие его учреждению в других странах. Ярким примером, особенно значимым для стран Восточной Европы и бывшего СССР, может служить первый защитник граждан Польши профессор Ева Лентовска, чья книга о своей работе помогла многим уполномоченным по правам человека на постсоветском пространстве. Вся же для рассматриваемых в этой главе стран участие омбудсманов других стран в развитие института в поставторитарных странах происходило преимущественно в форме их экспертной работы в проектах ООН и Совета Европы.

Для постсоветских стран мы можем выделить четвертый подвид индивидуальных акторов – это *правозащитники*, которые в ряде стран инициировали работу по созданию института народного правозащитника. Ярким примером такого участия может служить правозащитник и первый российский Уполномоченный по правам человека С. А. Ковалев.

Второй вид – общественные организации – достаточно слабо участвовали в развитии института омбудсмана как в поставторитарных, так и в постсоветских странах на национальном уровне, за исключением национальных правозащитных организаций, поддерживающих появление в стране института государственной правозащиты, а также Европейского института омбудсманов, активно участвующий в развитии обсуждаемого института на Южном Кавказе.

Третий тип – Научные и университетские исследовательские центры, еще слабее, чем общественные организации участвовали в процессе появления института омбудсмана в странах Восточной Европы и бывшего СССР, за исключением научных институтов, специально созданных для этой цели, как это имело место с Институтами прав человека Академии наук Азербайджана

Четвертый тип – Средства массовой информации – участвовали в процессе появления института в некоторых поставторитарных странах Ярким примером активного участия СМИ в инициировании интереса к институту Омбудсмана являются вышеприведенные примеры из опыта Испании В большинстве же стран бывшего СССР многие журналисты не понимали смысла и задач обсуждаемой властной структуры, и часто относились к ней скептически

Пятый тип – Фонды и грантодающие организации

Эти структуры, напротив, играли и играют существенную роль в развитии института Защитника прав человека, причем эта активность наиболее выражена именно для постсоветских стран При этом это практически полностью международные фонды, которые поддерживают развитие обсуждаемого института как важную часть создания новых правовых демократических институтов и демократического транзита в целом

Шестой тип – Международные межгосударственные организации.

Деятельность этих организаций для рассматриваемых стран является очень значимой, а для некоторых стран, таких, как, например, Киргизия, Азербайджан и Армения - и просто ведущей и определяющей весь процесс Для постсоветских стран Центральной Азии такими организациями являются Программа развития Организации Объединенных Наций и ОБСЕ, которые проводили там семинары и конференции, организовывали поездки ведущих парламентариев и других политиков в страны, где институт

Омбудсмана получил серьезное развитие, а после создания института – приглашали в качестве экспертов омбудсманов из других стран и сотрудников их аппаратов

Для стран Восточной Европы и Европейской части бывшего СССР в последние годы большую роль в развитии института Омбудсмана играет Совет Европы, при этом создание института Омбудсмана или аналогичного ему института является одним из условий членства страны в этой международной организации. Важной формой работы Совета Европы в этом направлении являются регулярно организуемые круглые столы и конференции, на которых омбудсманы и Уполномоченные по правам человека из разных частей Европы могут встречаться и обмениваться опытом.

Выполненный анализ показывает, что при близости основных типов акторов распространения института омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом и в странах в процессе поставторитарной трансформации, относительная роль тех или иных акторов обсуждаемого процесса различается достаточно серьезно. Так, роль индивидуальных акторов, общественных организаций, научных и исследовательских центров во втором случае существенно снижается (за исключением роли правозащитников, которая в ряде случаев является очень важной), а роль международных фондов и организаций, напротив, достаточно серьезно растет.

Как показано в работе, хотя для рассматриваемых стран какие-то элементы диффузии информации об этом институте и имели место, однако значительно существеннее роль импорта и особенно трансплантации инноваций. Для случаев возникновения институтов Уполномоченного по правам граждан в Польше и Уполномоченного по правам человека в России более справедлива модель импорта инноваций. Здесь ведущая роль принадлежала все же не международным институтам и организациям, а эндогенным акторам, а именно, руководству ПОРП в Польше и российским

правозащитникам-диссидентам, которые оказались в начале 90-х годов на важных постах молодого российского государства, и в первую очередь – С. А. Ковалеву

В других странах бывшего СССР в добавок к Программе развития ООН все большую роль играют структуры ОБСЕ и Совета Европы. Роль последней организации для стран Восточной Европы и европейской части бывшего СССР особенно велика, так как введение института омбудсмана или аналогичного ему института является одним из условий пребывания страны в Совете Европы. Соответственно, как при всякой трансплантации возможны и процессы отторжения нового института, или его существенное перерождение.

Четвертая глава – «Деятельность Института Омбудсмана в поставторитарных странах» посвящена сравнительному анализу деятельности обсуждаемого института в этой группе стран. Этот анализ выполняется на основе сформулированной в главе 3 и приведенной здесь выше схемы основных направлений и форм работы Уполномоченного по правам человека и его сотрудников.

Ранее, во второй главе были выделены два этапа развития института Омбудсмана и, соответственно, две его модели – «Нордическая» и «Классическая». Третий период развития обсуждаемого института условно можно начать с его учреждения в странах, восстанавливающих демократическую форму правления после многолетних авторитарных режимов, прежде всего, в Испании. Именно в Испании возникла модель «Защитника народа», в задачи которого в Конституции страны на первое место была поставлена «защита фундаментальных свобод», а задача контроля деятельности администрации стоит уже на втором месте. Начиная с испанского опыта, институт омбудсмана становится также одним из важных механизмов укрепления демократического режима, режима публичной политики как такового.

Рассмотренный в пятой главе реальный опыт подтвердил возможности обсуждаемого института не только в странах с устоявшейся демократии, но и в странах в процессе перехода к ней. И именно в этот период особенно возрастает функция Омбудсмана как защитника прав человека, а также его роль в предотвращении нарушения этих прав. Эта новая роль омбудсмана особенно ярко проявилась в странах Восточной Европы и бывшего СССР, в которых где в течение 40, а где и в течение 70 лет отрицалось само наличие основных, фундаментальных прав человека. Так, в Федеральном Конституционном законе об Уполномоченном по правам человека в РФ непосредственно указывается (Ст 1, п 3) «Средствами, указанными в настоящем Федеральном конституционном законе, Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты».

Мы видим здесь существенно более широкий спектр задач, чем задачи «классического» омбудсмана. Все это дает нам основание выделить период развития института омбудсмана в странах «третьей демократической волны» как третий период развития института омбудсмана. При этом следует подчеркнуть, что в это время развитие института омбудсмана в других странах, в том числе и в странах со стабильным демократическим режимом, также не стояло на месте, все омбудсманы общаются друг с другом, влияют друг на друга и передают друг другу опыт и конкретные механизмы воздействия.

В целом, рассмотренные в этой главе характерные черты омбудсманов, или Уполномоченных по правам человека, позволяют выделить нам выделить как ряд общих характеристики этого института действующего в

условиях поставторитарного перехода, так и некоторые свойства, специфические для отдельных подгрупп стран в рамках общей группы

Так, возможно, основным отличием омбудсманов всей анализируемой группы от «классической модели» омбудсманов в условиях стран со стабильной демократией, является приоритет защиты прав человека перед приоритетом парламентского контроля и предупреждения случаев «ненадлежащего управления» Это находит отражение и в названии института омбудсмана в этих странах, и в формулировках соответствующих законов Вторым существенным и общим отличием является их меньшая привязка к парламентам этих стран Даже если в законах и записано название «Парламентский», на практике институт становится более независим и от органа представительной власти Депутаты часто выражают недовольство действиями защитников прав человека, а иногда даже пытаются отправить его в отставку

Третьим отличием от «классической» модели является включение в той или иной степени в поле зрения защитника прав человека и судебной системы, преимущественно в аспекте соблюдения судьями процедурных правил и этических норм В этом случае можно говорить об определенном движении в направлении исходной, «скандинавской» модели омбудсмана Четвертым основным отличием является существенно более тесное сотрудничество с общественными правозащитными организациями, необходимость которого в ряде случаев специально прописывается в национальных законах о государственных правозащитниках Наконец, пятым отличием является включение в задачи Уполномоченных также и правовое просвещение и образование в области прав человека, то есть те задачи, которые в странах с классической моделью омбудсмана выполняют иные национальные институты защиты прав человека

Вместе с тем в разделе 3.4 были кратко рассмотрены некоторые примеры развития этого института в странах Африки Эта «африканская» модель также отличается от модели классической, но достаточно далека она

и от модели пост авторитарной. Эту модель, которую вероятно можно назвать моделью омбудсмана в авторитарной стране, или, кратко, авторитарной моделью, будет характеризоваться следующими свойствами

- В задачах института полностью отсутствует тема парламентского контроля, иногда присутствует тема защиты прав человека (как дань современной моде), но главным является задача выявления «ненадлежащего администрирования», критерии которого могут быть существенно отличны от европейских стран
- Этот институт практически не связан с парламентом, поэтому его можно было бы назвать «исполнительным омбудсманом», но исполнительные омбудсмены в Америке действуют существенно более независимо
- Судебная система может быть как включена, так и исключена из их компетенции
- Взаимодействие с общественными правозащитными организациями очень слабо, иногда даже слабее, чем для классической модели
- Правовое просвещение часто входит в их задачи

Рассмотренный в работе опыт работы Защитников прав человека в поставторитарных странах Европы и стран бывшего СССР позволяет также выделить внутри этой группы стран три отличающиеся друг от друга подгруппы. Различия этих подгрупп особенно хорошо видны при рассмотрении персоналий национальных Уполномоченных.

Первая из этих подгрупп – это страны Восточной Европы, и, отчасти, страны Балтии. Достаточно близки к ним и поставторитарные страны Пиренейского полуострова. Эти страны не имели опыта столь длительного опыта существования в условиях тоталитарного и полу тоталитарного режима, как большинство стран бывшего СССР, и в этих странах существует консенсус правящей политической элиты о необходимости интеграции со странами Западной Европы, что подразумевает и принятие европейских стандартов прав человека. Помощь стран Западной Европы в развитии

института Омбудсмана принимается с благодарностью, и иногда развитие этого института происходит по модели копирования. На должности Защитника народа здесь чаще выдвигаются и избираются независимые юристы, как правило, из университетского сообщества, и в этом плане эта подгруппа относительно близка к классической модели омбудсмана. Назовем эту модель «Поставторитарная модель А».

Две другие подгруппы представлены уже преимущественно странами СНГ. Здесь можно выделить, прежде всего, ситуацию появления и развития института Уполномоченного по правам человека в странах с сильными авторитарными тенденциями, когда центр принятия властных решений сосредоточен в основном в руках президента, но при этом есть желание правящей элиты соответствовать, по крайней мере внешне, европейским политическим нормам. К таким странам относятся Узбекистан, Казахстан, Азербайджан, отчасти, видимо, и Армения. Типический портрет омбудсмана в этом варианте модели – это женщина, желательно – ученая со степенью (в Узбекистане и Азербайджане – это доктора химических наук), с опытом работы в неправительственном секторе и хорошо понимающая реальные «правила политической игры». В случае Казахстана омбудсманом является мужчина, но здесь он просто назначается Президентом, в отличие от других поставторитарных стран Европы и бывшего СССР. Такую модель можно было бы назвать имитационной, однако омбудсманы и в этих странах все же часто помогают конкретным людям, о недостатке публичных вступлений с критикой верховной власти они часто восполняют работой на перспективу – активным участием в развитии гражданского образования на основе приоритета прав человека. Назовем эту модель «Поставторитарная модель – В». Легко видеть, что этот вариант иногда достаточно близок к представленной выше «авторитарной модели».

Третий вариант модели характерен для стран бывшего СССР, в которых существует, в той или иной степени, более плюралистический характер принятия решений. В этих условиях Омбудсманом часто становится

бывший депутат, лидер или один из лидеров одной из демократических партий страны, либо депутат, занимавший в парламенте заметное положение в профильной комиссии Это примеры Грузии, Киргизии, Украины, России Здесь омбудсман является действительно публичной фигурой, расширяет своей деятельностью поле публичной политики в стране и в кризисные периоды способен активно действовать на благо своей страны, хотя иногда, как в случае с Наной Девдариани, не на пользу самому себе Такой вариант (Поставторитарная модель-Б) ближе всего в адаптационной модели развития и в чем-то напоминает опыт шведских омбудсманов первой половины XIX века

Для стран в процессе демократического транзита институт омбудсмана оказался также важным механизмом создания самой публичной администрации, переориентации государственной службы на решение проблем простых людей, на смещения центра тяжести самой политики от «государственного интереса» к правам и интересам каждого человека

В заключении подводятся основные итоги исследования и резюмируются, в том числе, в виде трех итоговых таблиц с характеристиками разработанных в ходе выполнения работы моделей института омбудсмана, важнейшие положения диссертации

Таблица 1 Характеристики основных моделей института омбудсмана

Название модели		Нордическая	Классическая	Авторитарная	Поставторитарная
Цели	Надзор за чиновниками	Сильно выражена	Присутствует в виде исключения «Ненадлежащего администрирования»	Основная	Выражена достаточно сильно
	Парламентский контроль	Сильно выражена	Выражена достаточно сильно	Отсутствует	Присутствует, но часто не востребована самими парламентами

	Защита прав человека	Отсутствует	Постепенно развивается	Иногда присутствует декларативно	Сильно выражена
Судебная система	Входит в компетенцию	Исключена из компетенции	Возможны варианты	Противоречивая ситуация	
Позиционирование по отношению к другим ветвям власти	Фактически - орган парламента	Баланс между парламентом и исполнительной властью, ближе к парламенту	Подчинен главе государства	Возможны варианты, меньшая опора на парламент, чем «классическая» модель	
Соотношение с прокуратурой	Парламентский аналог Канцлера юстиции	Выполняет функцию парламентского общего надзора	Наиболее близко частью функций к прокуратуре	Принятие функции общего надзора либо конкуренция с меньшими возможностями	
Взаимодействие с общественными правозащитниками	Низкое	Низкое с тенденцией роста	Отсутствует	Скорее высокое	

Таблица 2 Характеристики трех вариантов «поставторитарной» модели развития института омбудсмена (защитника народа, уполномоченного по правам человека)

Варианты поставторитарной модели	Вариант А	Вариант Б	Вариант В
Наличие демократических традиций	Сильное	Умеренное	Слабое
Консенсус политической элиты о «европейском» пути развития	Существует	Возможны варианты	Отсутствует, либо слабо проявляется
Характер политического режима	Полицентричен	Варианты и колебания	Моноцентричен, но риторика прав человека присутствует
Личность первого (первых) омбудсменов	Независимые юристы, как правило, из университетского сообщества	Депутат, лидер одной из демократических партий, либо председатель профильной комиссии	Ученый-естественник, часто - женщина с опытом работы в неправительственном секторе, либо сотрудник администрации
Примеры	Страны Восточной Европы, Испания и т.д.	Грузия, Киргизия, Украина, Россия	Узбекистан, Казахстан, Азербайджан
Близость к «основным»	Вероятно сближение с «классической»	Возможны варианты	Близость к «авторитарной»

моделям	моделью, которая также меняется		модели
---------	---------------------------------	--	--------

Таблица 3 Участие основных акторов в развитии различных моделей института омбудсмана

Тип модели и ее варианты	«Классический»	«Поставторитарный»		
		Вариант А	Вариант Б	Вариант В
Ученые-юристы и политологи	***	***	**	*
Политики, видящие в нем полезную для своей страны инновацию	***	***	**	*
Политики, видящие в институте хорошее «теплое место»	*	*	**	***
Сами омбудсмены,	***	**	**	*
Общественные организации, Центры публичной политики	*	**	*	-
Профессиональные ассоциации юристов	***	**	-	-
Ассоциации самих омбудсманов	*	**	**	*
Научные и университетские исследовательские центры	***	**	*	*
СМИ	***	***	*	-
Фонды	*	***	**	**
Международные организации	*	***	***	***

Основные публикации по теме диссертационного исследования

- 1 Сунгуров А Ю Институт уполномоченного по правам человека как один из важных механизмов становления демократической власти в России – В кн Вестник Института цивилизации Выпуск 1 – Владикавказ, 1998 г - 1 п л
- 2 Сунгуров А Ю (ред) Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах Том I Петербургский омбудсман - СПб , 1999 – 16 п л (авторский вклад – 1 п л)

- 3 Сунгуров А Ю (ред) Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах Том 2 Региональный омбудсман - СПб , 1999 – 14 п л (авторский вклад – 5 п л)
- 4 Сунгуров А Ю Институт Уполномоченного по правам человека первые шаги в Свердловской области // Правозащитник, 1999, №3 – 1,5 п л
- 5 Сунгуров А Ю Структуры гражданского общества и становление института уполномоченного по правам человека в российских регионах – В кн Профессионалы за сотрудничество Выпуск 3 – М Московский проект «Кеннан», Книжный дом «Университет», 1999, - 1 п л
- 6 Сунгуров А Ю Организации-посредники в структуре гражданского общества Некоторые проблемы политической модернизации России // Полис, 1999, 6 – 1 п л
- 7 Сунгуров А Ю Развитие института регионального Уполномоченного по правам человека опыт Свердловской, Саратовской и Астраханской областей – СПб Норма, 2000 –4 п л
- 8 Сунгуров А Ю (ред) На пути к региональному уполномоченному по правам человека – СПб Норма, 2000 – 14 п л (авторский вклад – 4 п л)
- 9 Сунгуров А Ю Александр Ландо и его команда Незаконченная история Саратовского Уполномоченного по правам человека // Правозащитник, 2000, №2 – 1,2 п л
- 10 Сунгуров А Ю (ред) Участие власти в защите прав человека Комиссии и Уполномоченные - СПб Норма, 2001 – 15 п л (авторский вклад – 3,6 п л)
- 11 Сунгуров А Ю (ред) Третий круглый стол Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской

- Федерации перспективы развития Саратов, 16-18 июня 2001 г – СПб Норма, 2001 – 10 п л (авторский вклад – 1 п л)
- 12 Сунгуров А Ю Государственные правозащитные организации и структуры в России состояние и перспективы развития // Вестник прав человека 2001 г, №1 – 0,5 п л
- 13 Сунгуров А Ю, Цымбалова Н А (ред) Четвертый круглый стол Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации Смоленск, 12-14 октября 2001 г – СПб Норма, 2002 – 8 п л (авторский вклад – 1 п л)
- 14 Сунгуров А Ю (ред) Комиссии и Уполномоченные по правам человека опыт российских регионов – СПб Норма, 2002 – 17 п л (авторский вклад – 5 п л)
- 15 Сунгуров А Ю Институт Омбудсмана как один из механизмов противодействия коррупции – В кн Гражданское общество против коррупции в России / Под ред М Б Горного – СПб Норма, 2002 – 0,5 п л
- 16 Сунгуров А Ю В поисках понимания прав человека – В кн Гражданский форум Выпуск 2 СПб, 2002 - 0,5 п л
- 17 Сунгуров А Ю Из опыта развития института омбудсмана в регионах России // Полис, 2002, 2 – 1 п л
- 18 Сунгуров А Ю Институты защиты прав человека Европейский опыт и его судьба в российских регионах (на примере развития института Уполномоченного по правам человека) – В кн «Европейская конвенция по правам человека» теоретические проблемы и практика реализации в современной России – СПб Изд-во СПб университета, 2002 – 1,3 п л
- 19 Сунгуров А Ю Северо-Кавказская межрегиональная исследовательская группа «Права человека роль общества и власти» как пример поиска путей сотрудничества между учеными, правозащитниками и представителями власти – В кн Этнические

- конфликты и их урегулирование взаимодействие науки, власти и гражданского общества Сборник научных статей – Москва-Ставрополь Изд-во СГУ, 2002 – 0,4 п л
- 20 Сунгуров А Ю Появление новых региональных Уполномоченных по правам человека варианты Республики Татарстан и Красноярского края // Правозащитник, 2002, 4 – 1,5 п л
 - 21 Сунгуров А Ю Законодательство об уполномоченном по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации сравнительный анализ // Известия высших учебных заведений Правоведение 2002. №4 – 1 п л
 - 22 Сунгуров А Ю (ред) Шестой круглый стол Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ «Защита социальных прав граждан, совершенствование законодательства» – СПб Норма, 2003 – 10 п л (авторский вклад – 1 п л)
 - 23 Сунгуров А Ю (ред) Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации Учебное пособие – СПб Норма, 2003 – 18 п л (авторский вклад – 6 п л)
 - 24 Сунгуров А Ю Права человека как инструмент очеловечивания власти // Civitas, 2003, 2 – 0,5 п л
 - 25 Сунгуров А Ю Институт Уполномоченного по правам человека как фактор расширения поля публичной политики (опыт трех российских регионов) – В кн Проблемы политологии Вып 6 / Отв Ред Семигин Г Ю – М ИСП РАН, Современная экономика и право, 2004 – 0,5 п л
 - 26 Сунгуров А Ю Институт Омбудсмана эволюция традиций и современная практика (Опыт сравнительного анализа) – СПб Норма, 2005 - 384 с – 24 п л
 - 27 Институт Уполномоченного по правам человека (Омбудсмана) - В кн Государственная политика и управление Учебник в 2 ч Часть 1 Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под

ред Л В Сморгунова – М «Российская политическая энциклопедия
(РОССПЭН), 2006 – 0,8 п л

- 28 Экспертное обеспечение деятельности уполномоченных по правам
человека в субъектах РФ Материалы научно-практического семинара
Голицыно, 37 02-1 03 2006 / Под ред А Ю Сунгурова – СПб Норма,
2006 – 11 п л (авторский вклад – 1 п л)

МГИМО (У) МИД России
Заказ № 92 Тираж 100 экз

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии
и множительной техники МГИМО (У) МИД России
117218, Москва, ул Новочеремушкинская, 26