

АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОМБУДСМАНОВ В РОССИИ И ИСПАНИИ

Коршилова В.А.¹

Соблюдение прав и свобод человека призвано считать одним из основополагающих условий развития демократии в государстве. Важнейшей структурой, занимающейся правозащитной деятельностью, является институт Омбудсмана.

На сегодняшний день актуальным направлением является изучение моделей взаимодействия национального и региональных Омбудсманов в России и Испании, поскольку до сих пор не является очевидным, какие условия оказали воздействие на формирование этих моделей, эффективно ли в настоящее время взаимодействуют между собой федеральный УППЧ и УППЧ в субъектах РФ, Защитник народа и Омбудсмены автономий Испании; результативна ли деятельность данной структуры в исследуемых государствах; какие преимущества и недостатки существуют у данных моделей.

В статье анализируются теоретические и нормативные аспекты функционирования института Омбудсмана, а также особенности взаимодействия Защитника народа и Омбудсманов автономий Испании, а также национального и региональных Уполномоченных в России.

Ключевые слова:

Омбудсман, Защитник народа, автономии Испании, субъекты Российской Федерации, неоинституционализм, Парижские принципы о статусе Омбудсмана, Кодекс этики.

ВВЕДЕНИЕ

Рассмотрение механизмов взаимодействия национального и региональных Омбудсманов и проведение сравнительного анализа существующих моделей – важнейшее направление в исследовании опыта

правозащитных структур России и зарубежных стран. Кейсы Испании и России для сравнительного анализа были выбраны по ряду причин. Во-первых, в силу схожести форм государственного устройства (сильная унитарная децентрализация в Испании и

¹ Коршилова Валерия Андреевна – студентка (магистр) 2-го курса программы «Политика и управление» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» Высшая школа экономики (филиал в г. Санкт-Петербург). Адрес: 190000, Санкт-Петербург, набережная Канала Грибоедова, д. 123. E-mail: ValeriaK_95@mail.ru.

федерация в России), где существуют и национальный Омбудсман и Омбудсманы регионов. Необходимо заметить, что аналогов такого разделения в мире очень мало (схожая система наблюдается в Австрии, Великобритании и Нидерландах). Во-вторых, из-за наличия специального совещательного органа (Координационный совет в России и Круглый стол в Испании), созданного в целях координации деятельности региональных Омбудсманов. В-третьих, по причине схожести специфики взаимодействия национального и региональных Омбудсманов в России и Испании, основанного на принципах координации действий и сотрудничества. По формам взаимодействия как Россия, так и Испания применяют практику встреч и совещаний.

Тем не менее, российская и испанская модели являются разными. Данный факт подтверждается тем, что по структуре построения взаимодействия Омбудсманов Россия имеет тенденцию к созданию «вертикали» взаимодействия. Тогда как отношения между Омбудсманами Испании не имеют иерархичного характера. Связь федерального Омбудсмана с региональными является сильной, поскольку основой взаимодействия выступает тесное сотрудничество, а взаимоотношения на горизонтальном уровне, как отмечает Альваро Хиль Роблес, «носят достаточно формальный характер». В России связь между федеральным УППЧ и региональными Омбудсманами, а также между региональными Омбудсманами продолжает укрепляться.

Во многом свою роль в становлении разных механизмов правозащиты сыграл тот факт, что в России система взаимодействия федерального и региональных Уполномоченных по правам человека, как государственных институтов, продолжает формироваться, тогда как в Испании данный институт

получил успешное развитие. В связи с этим можно сформулировать исследовательский вопрос: каким образом складывается взаимодействие федерального и региональных Омбудсманов в России и Испании? Необходимо понять, возможен ли обмен опытом между испанской и российской практиками в области защиты прав человека?

Важной частью исследования является рассмотрение методологических подходов к изучению институту Омбудсмана, в частности, с позиции неоинституционального подхода, а также типов и принципов института Омбудсмана и их реализации в разных государствах. Аспект развития помогает понять, как трансформировался данный институт с течением времени, какие формы и модификации он принял в различных государствах мира.

Необходимость исследования методологических подходов к исследованию института Омбудсмана обуславливается тем, что изучение данной правозащитной структуры требует построения четких теоретических рамок, поскольку анализ защиты прав человека в современной науке позволяет исследовать данный механизм с различных теоретических углов зрения и по-разному объяснить взаимодействие государства и общества через призму права и политики

Проблематика взаимодействия Омбудсманов по линии центр-регион вызывает множество дискуссий в политической науке. Так, если говорить об исследованиях, затрагивающих данную тему, необходимо отметить труды, касающиеся проблемы правового статуса Омбудсмана, в том числе, работы бывших Омбудсманов. Среди них исследования экс-омбудсмана Испании и первого Комиссара Совета Европы (СЕ) по правам человека А.Х. Роблеса и экс-омбудсмана Польши Евы Лентовски. Следует отметить отечественные труды, например,

профессора Высшей школы экономики А.Ю. Сунгурова [8; 26-28] и уполномоченного по правам человека в РФ в 1998-2004 гг. О.О. Миронова [13].

Отдельную ценность при проведении исследования представляет интервью «Испании очень повезло» уже упомянутого Альваро Хиль-Роблеса [1].

Основные методологические подходы освещены в работе профессора кафедры всеобщей истории Ингушского госуниверситета Д.С. Кокорхоевой [11].

Для исследования нашей проблемы был использован метод параллельных демонстраций. Суть данного типа сравнения состоит в следующем: для анализа берутся страны и рассматриваются независимо друг от друга, параллельно, а после отдельного исследования кейсы сравниваются между собой [14].

Мы взяли два случая: как взаимодействуют федеральный УППЧ и УППЧ в субъектах РФ, Защитник народа и Омбудсмены автономий Испании, а потом сравним обе сложившиеся модели.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ ИНСТИТУТА ОМБУДСМАНА

Институт Омбудсмана в современном понимании представляет собой структуру, которая занимается обеспечением защиты прав граждан и их основных свобод.

Данная структура представляет огромный интерес для изучения с точки зрения адекватности методологических подходов. В данном разделе работы особое внимание будет уделено неоинституциональному подходу и его теоретико-методологическим школам в изучении правозащитной структуры.

Если переводить неоинституциональный подход в правовую плоскость, понятие института представляется как элемент определенной структуры, которая соединяет в себе государственно-властные отношения и общественные связи через правовые нормы.

В действительности, определение понятия «институт» варьируется. В широком смысле слова понятие «институт» означает организацию, установленный порядок, в соответствии с которым регулируется определенный вид деятельности. «Институт» может быть представлен также как процесс, положение дел [35]. Это показывает противоречие между инерцией и динамикой, лежащей в основе неоинституционального анализа.

В современной науке существуют теории, которые по-разному объясняют взаимодействие государства и общества через призму права. Так, на фоне изучения политико-правового аспекта государства в современной сравнительной политологии особо выделяется неоинституциональный подход к исследованию институтов. Выбор включения этого направления и его теоретических школ в рамки исследования объясняется тем, что данный подход позволяет с разных углов зрения показать место института Омбудсмана в системе взаимодействия органов власти и общества.

Неоинституционализм значительно внимание уделяет институциональным соглашениям и практикам, где соглашение является инструментом реализации институциональной практики [11]. В неоинституционализме основной акцент делается на взаимодействии гражданского общества и государства. Категория «институт» здесь выступает в качестве нормативной структуры, которая определяется взаимоотношениями между государством и обществом. Так, если в рамках традиционного институционализма объектом исследования являются институты

как формализованные объединения, формирующие модель человеческого поведения, то в контексте неoinституционализма объектом анализа становятся институты как результат взаимодействия государства и общества, где поведение людей определяется внешними условиями или «правилами игры» [15].

С позиции неoinституционального направления институт Омбудсмана может рассматриваться по-разному. В частности, нормативистский подход предполагает рассмотрение института Омбудсмана, как механизма, вырабатывающего нормы и правила правового поведения. Через подобную систему происходит интерпретация политических процессов и изменений. Совокупность норм и правил носит эндогенный характер, но достаточно устойчива к внешним факторам. А правила обуславливают формирование правового поведения субъектов.

Согласно трактовке неoinституционализма рационального выбора американского ученого К. Шепсла, выделяются два подхода: Э. Даунса, где институты, в том числе и институт Омбудсмана, представляются в качестве ограничителей, которые определяют деятельность субъектов политики, и Р. Калверта, суть которого, в противоположность подходу Э. Даунса, заключается в определении институтов как следствия взаимодействия политических субъектов. То есть институт Омбудсмана в контексте второго определения представляется, как структура, сформировавшаяся в результате коммуникации политико-правовых акторов. Институционализация является итогом коллаборации рациональных субъектов.

В рамках исторического неoinституционализма институт Омбудсмана может быть определен, как правовая структура, где совокупность правил и норм закладывается в историческом прошлом конкретной

политико-правовой системы. Взаимоотношения общества и власти приобретают институциональную форму, которая сохраняет в себе исторические основы этих отношений.

Социологическое направление неoinституционализма определяет институт Омбудсмана как совокупность общественных интересов групп, которые отображаются в качестве социальных норм и практик. Социологический подход тесным образом связан с понятием «легитимности» [11].

Для лучшего понимания процессов, которые затрудняют политические изменения в государстве или, наоборот, способствуют преобразованиям, эксперты используют также институционально-дискурсивный анализ, предложенный в качестве отдельной ветви неoinституционализма В. Шмидтом. В. Шмидт предлагает структуру, в которой дискурсы изучаются в их институциональных контекстах. Он проводит различие между двумя основными категориями дискурса: коммуникативным дискурсом и координационным. В контексте исследования В. Шмидта, понятие «дискурс» приобретает значение диалога между политическими субъектами и обществом. Государства-нации, как простые формы государственного устройства, как правило, имеют более устойчивый коммуникативный дискурс между политической элитой и социумом. Тогда как государства со сложным устройством, например, федеративным, а также интернациональные объединения (такие, как Европейский союз) обладают более координационным дискурсом. Коммуникативное взаимодействие в данном случае имеет инклюзивный формат участия общественности в общественно-политической среде, в то время как координационная форма предполагает формальную коллаборацию между социальными субъектами и политико-правовыми институтами [24].

Касаясь анализа деятельности института Омбудсмана, необходимо также обозначить некоторые аспекты, затрагивающие сложный процесс институционализации. Эти аспекты касаются вовлеченности в институциональную среду и легитимности. Под вовлеченностью здесь понимается степень интеграции института в институциональную сферу, где он функционирует. А легитимность представляет собой общественное принятие института, как структуры, занимающейся обеспечением защиты прав и интересов граждан.

Таким образом, смысл неоинституционального подхода состоит в том, чтобы включить в анализ институты, учитывая различные факторы. Категория института в данном случае служит основой социально-правовой конструкции сторонников неоинституционального подхода. Поэтому, если право представляется в качестве комплекса социально-правовых институтов, которые включают в себя нормы, обычаи и юридические принципы (и если эти составляющие могут отличаться от законодательных моделей), тогда государственность с юридической точки зрения представляется, как система правовых институтов, где властные отношения подчинены реальным нормам права [9].

ТИПЫ И ПРИНЦИПЫ ИНСТИТУТА ОМБУДСМАНА И ОСОБЕННОСТИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

Быстрое распространение правозащитных учреждений представляет одно из самых важных событий в развитии прав человека в последние годы. Множество федераций присоединились к этой глобальной тенденции, учредив правозащитные структуры. В этой связи возникает закономерный вопрос: какие уровни власти охватывает институт Омбудсмана в федеративных государствах? Как эффективно в данном случае

реализуются принципы исследуемой правозащитной структуры?

Необходимо будет рассмотреть три типа института Омбудсмана, сложившихся в федеративных государствах: установление должности Омбудсмана на национальном уровне, учреждение данной правозащитной структуры в субъектах федерации, установление должности «Защитника» на региональном и федеральном уровнях (смешанный тип). Третий тип закрепления института Омбудсмана присущ следующим государствам с федеративным устройством: России, Канаде, Австрии. Институт Омбудсмана в Пакистане установлен только на национальном уровне. А опыт США демонстрирует функционирование данного института только на уровне субъектов федерации – штатов [17].

Институт Омбудсмана также имеет международный формат. Так, существуют должности Верховного Комиссара Организации Объединенных наций по правам человека и Комиссара Совета Европы по правам человека, Международный институт Омбудсмана и т.д. Отдельно необходимо выделить орган правовой защиты Европейского союза – Европейского Омбудсмана. Решения данного органа носят императивный характер и распространяются на всех членов Европейского союза. Европейский Омбудсман является наднациональной структурой, куда каждое государство-участник Союза делегирует часть своих полномочий. Статус Европейского Омбудсмана определен Договором о функционировании Европейского Союза.

Отдельное внимание заслуживают Парижские принципы о статусе Омбудсмана и этические принципы и стандарты, установленные Коалицией федеральных Омбудсманов (COFO), Ассоциацией Омбудсманов США (USOA) и Международной ассоциацией Омбудсманов (IOA), которые легли в

основу данного раздела, поскольку именно они определяют статус учреждений, занимающихся защитой прав и свобод человека.

Цель Парижских принципов, которые были составлены в 1991 г. на международном семинаре национальных правозащитных учреждений, заключается в определении и закреплении основ функционирования таких учреждений. Принципы широко признаются в качестве критериев законности и надежности учреждений [22].

Говоря об этических принципах, установленных Коалицией федеральных Омбудсманов (COFO), Ассоциацией Омбудсманов США (USOA) и Международной ассоциацией Омбудсманов (IOA), необходимо отметить, что Кодекс этики IOA обеспечивает единый набор профессиональных этических норм, а его участники придерживаются в своей организационной практике этих принципов. В соответствии с Кодексом этики, установлены следующие принципы деятельности института Омбудсмана:

Независимость. Омбудсманы являются независимыми по своей структуре, функциям и в проявлении в максимально возможной степени в рамках организации.

Конфиденциальность. В соответствии с данным принципом, Омбудсман держит всю информацию в секрете. Информация является конфиденциальной до той степени, которую допускает закон. Следует иметь в виду, что могут возникнуть трудности при расследовании в случае спора или жалобы, когда необходимо эффективно разрешить затруднительную ситуацию. В этом случае Омбудсману допускается взять разрешение на раскрытие информации. Разрешение дается только при том условии, что существует неизбежный риск нанесения серьезного вреда. Принцип Конфиденциальности также оговорен в Административном законе

об урегулировании споров 1996 г. [39] и в Уведомлении Федерального реестра [33].

Нейтралитет или беспристрастность.

Омбудсман должен рассматривать каждую жалобу объективным и справедливым способом, без предвзятости, и относиться ко всем сторонам без поддержки и предубеждений. Этот стандарт внушает уверенность, что жалобы будут получать справедливый обзор, а также призывает все стороны согласиться с выводами и рекомендациями Омбудсмана [36].

Непринужденность. Согласно данному принципу, Омбудсман неофициально принимает и слушает истцов, предоставляет им консультационные услуги и обратную связь, и неофициально расследует жалобы. Использование Офиса Омбудсмана носит чисто добровольный характер.

В данном разделе внимание было акцентировано на типах и принципах института Омбудсмана и особенностях их реализации. Это объясняется тем, что государства в настоящее время имеют различные механизмы правозащиты. В связи с этим возникает потребность в изучении соблюдения базовых принципов Омбудсманами вообще и в федеративных государствах, в частности. Также немаловажную роль сыграло рассмотрение института Омбудсмана в контексте различных уровней власти. Здесь речь идет о типизации Омбудсманов в федеративных государствах: установление должности Омбудсмана на национальном уровне, учреждение данной правозащитной структуры в субъектах федерации, установление должности «Защитника» на региональном и федеральном уровнях.

Неоинституциональный подход позволил рассмотреть институт Омбудсмана с точки зрения различных теоретических школ: нормативного подхода,

неоинституционализма рационального выбора, исторического и социологического неоинституционализма. Также были изучены более поздние направления неоинституционального подхода: конструктивистский, дискурсивный и структурный. То есть институт Омбудсмана был исследован с позиций различных методологических школ в контексте взаимодействия государства и общества через призму права.

При рассмотрении принципов, которыми руководствуется Омбудсман при реализации своих полномочий, был сделан вывод, что все государства обязаны следовать, как Парижским принципам, так и принципам Кодекса этики. Именно принципы определяют поведение Омбудсманов при реализации их полномочий. Также выяснилось, что различные типы Омбудсманов по-разному функционируют в разных государствах, что, прежде всего, объясняется неоднородностью систем государственного строя стран.

ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ОМБУДСМАНА (ЗАЩИТНИКА НАРОДА) И ОМБУДСМАНОВ АВТОНОМИЙ ИСПАНИИ

Опыт Испании выбран не случайно. После смерти Франко сложно было предпринять шаги навстречу демократии. Важнейшим механизмом, приведенным в действие для защиты основных прав граждан, стал институт Омбудсмана, или Защитника народа. Сейчас опыт Испании в области защиты прав человека является одним из наиболее успешных. В этой связи возникает интерес к изучению взаимодействия Защитника народа и автономных Уполномоченных.

Испанский Омбудсман является институциональной фигурой, ответственной за мониторинг деятельности государственной администрации в ее взаимодействии с

гражданами. Следовательно, Омбудсман Испании не имеет права вмешиваться в любой конфликт, возникающий между отдельными или частными лицами.

Кроме того, как следствие институциональной и территориальной структуры в Испании, автономии имеют своего назначенного Омбудсмана, в основном обладающего такими же компетенциями, как и Омбудсман Испании. Тем не менее, у испанского Омбудсмана есть среди своих функций возможность выносить рекомендации государственным органам и законодателям в целях решения общественных проблем, связанных с деятельностью государственных органов, а также поощрения и / или изменения конкретного законодательства. Однако эти рекомендации не являются обязательными для государственных органов.

Касаясь нормативной стороны функционирования института Омбудсмана в Испании, необходимо отметить следующие источники:

1. Конституция Испании. Статья 54.
2. Органический закон 3/1981 от 6 апреля в отношении Защитника народа с поправками, внесенными Органическим законом 2/1992 от 5 марта.
3. Правила организации и функционирования Защитника народа, одобренные Комитетами Конгресса и Сената, по предложению Защитника народа на их совместном заседании 6 апреля 1983 года. Внесены изменения в Резолюции комитетов Конгресса и Сената от 21 апреля 1992 года, 26 сентября 2000 года и 25 января 2012 года.
4. Закон 36/1985 от 6 ноября «О регулировании отношений между институтом Защитника народа и подобными должностными лицами в автономных сообществах» [7].

Основополагающие нормы, которыми руководствуется Защитник народа при осуществлении своих полномочий, содержатся в Конституции Испании от 29 сентября 1978 г. и Органическом законе N 3 от 6 апреля 1981 г. Данные источники предоставляют возможность гражданам осуществлять наблюдение за исполнением властными органами своих обязательств и их функционированием.

Как и в правовой системе России, существование института Омбудсмана имеет двухуровневый характер: федеральный и региональный. Взаимодействие федерального Защитника народа и региональных Омбудсманов основывается на положениях Закона 36/1985 от 6 ноября 1985 г. «О регулировании отношений между институтом Защитника народа и подобными должностными лицами в автономных сообществах». Согласно данному закону, право на создание и осуществление деятельности органа правозащиты входит в компетенцию исключительно самих автономий. Как и федеральный Уполномоченный, региональные Омбудсманы обладают статусом Парламентских комиссаров. В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона 36/1985, Омбудсманы автономий имеют гарантии федерального Уполномоченного Испании.

При этом полномочия Омбудсманов испанских автономий и общеиспанского Защитника не имеют четкого разделения. Разграничена лишь область конституционной судебной защиты, где Конституция Испании защищается федеральным Омбудсманом, а Уставы автономий – региональными правозащитниками [18]. Согласно интервью экс-комиссара по правам человека в Совете Европы Альваро Хиль-Роблеса и представителя Фонда развития парламентаризма и Института государства и права Российской Академии Наук Алексея Автономова, в Испании «нет иерархии между национальным и

региональными омбудсманами, но есть тесное сотрудничество» [2]. Два раза в год проводятся совещания федерального и региональных Омбудсманов, где обсуждаются различные вопросы, решаются проблемы, координируется деятельность. Работа Омбудсманов не строится на принципах иерархичности и компетенции, в силу несовместимости с системой государственного устройства, где автономии являются независимыми от центрального аппарата, и центральные органы не вмешиваются в деятельность автономий [18], а основывается на принципах координации действий и сотрудничества. Кроме этого, вопросы и жалобы решаются тем Омбудсманом (федеральным или региональными), кто первым их получил. Принципы координации и сотрудничества реализуются посредством заключения договоров.

По заявлению Альваро Хиль-Роблеса, единственное условие, которое формирует эффективность деятельности института Омбудсмана, – это демократичность страны [2]. Таким образом, сложившаяся модель обладает следующими преимуществами:

1. Отсутствие принципа иерархии, что формирует гибкость в осуществлении деятельности Омбудсманов федерального и региональных уровней, поскольку каждый гражданин может обратиться с вопросом, как к общеиспанскому Защитнику, так и Защитникам автономий. Это исключает возможности затребования жалобы в высшую инстанцию и затруднения в рассмотрении вопроса.

2. Функционирование механизма сотрудничества и координации действий, основанного на проведении совещаний и заключении договоров. Это позволяет эффективно решать различные проблемы.

3. Принцип взаимной помощи. При возникновении сложностей, общеиспанский Защитник и Защитники автономий могут

обратиться друг к другу за помощью для решения проблемы.

4. Соответствие демократическим стандартам способствует успешному функционированию модели, помогает ее развитию.

Тогда как к недостаткам модели можно отнести следующие признаки:

1. Совмещение компетенций в некоторых случаях приводит к сложностям в рассмотрении обращений граждан и дублированию. Тем не менее, Альваро Хиль Роблес отмечает, что «раздробление сил, как правило ослабляет функции» [2]. Поэтому данная характеристика является спорной.

2. Как отмечает Альваро Хиль Роблес, «в какой-то степени взаимоотношения на горизонтальном уровне носят достаточно формальный характер, хотя какие-то точки соприкосновения возможны [2]». То есть взаимодействие между Омбудсманами регионов не так эффективно реализуется на практике.

Кроме того, если рассматривать институт Омбудсмана с точки зрения теоретических школ неoinституционализма, то испанская модель может рассматриваться с позиции неoinституционализма рационального выбора Р. Калверта, где институт Омбудсмана, сформировавшийся в Испании, представляется как итог взаимодействия рациональных субъектов, результат коммуникации политико-правовых акторов, в данном случае – региональных и федерального Омбудсманов.

СПЕЦИФИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОМБУДСМАНОВ В РОССИИ

Россия является федеративным государством, а большие размеры российской территории определяют функционирования уникальной системы института по защите прав граждан. Так, России присущ смешанный тип закрепления института

Омбудсмана, где должность УППЧ закреплена как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ.

Выше был рассмотрен зарубежный опыт взаимодействия региональных и федерального Омбудсманов на примере Испании. Данный случай интересен для изучения, поскольку Испания является государством, где институт Омбудсмана успешно работает. Это, в первую очередь, обуславливается развитостью демократической системы.

Поскольку Россия является государством, которое только продвигается к организации общественных отношений на основе демократических стандартов, то и институт Омбудсмана формируется постепенно. Не секрет, что число региональных Омбудсманов росло медленными темпами, а контакты между ними были очень слабыми. Связь региональных Омбудсманов с федеральным УППЧ не носила системного характера, личные встречи между национальным Омбудсманом и УППЧ субъектов были формальностью.

Постепенное увеличение числа Омбудсманов в регионах начинается с 1999 г. В 2000 г. произошло знаковое событие – было подписано «Астраханское соглашение» между федеральным УППЧ О.О. Мироновым и региональными Омбудсманами из семи субъектов РФ. Данный факт говорит о начале реального взаимодействия Омбудсманов федерального и регионального уровней.

Кроме этого, в октябре 2001 г. в Смоленске в рамках IV Круглого стола российских Уполномоченных, в развитие Астраханского соглашения, было образовано неформальное объединение региональных и национального Омбудсманов в формате Координационного совета Уполномоченных по правам человека в РФ и ее регионах [18].

Взаимодействие региональных и федерального УППЧ в России также имеет формат совещаний и основывается на принципах координации и сотрудничества. Так, ежегодно проводятся Круглые столы российских Омбудсманов. Как отмечено в рекомендациях, подготовленных в рамках реализации соответствующего проекта Еврокомиссии «Совершенствование взаимодействия Уполномоченного по правам человека в РФ и Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ» А. Нездурова и А. Сунгурова, Круглые столы проходят, начиная со II Круглого стола в мае 2001 г. в пригороде Санкт-Петербурга – Пушкине, при поддержке СПб гуманитарно-политологического центра СТРАТЕГИЯ и Совета Европы (за исключением V Круглого стола в Уфе в феврале 2002 г.). VI Круглый стол состоялся в сентябре 2002 г. в Екатеринбурге, VII Круглый стол – в марте 2003 г. в Калининграде, VIII Круглый стол – в марте 2004 г. в Страсбурге (Франция) и IX Круглый стол – в июне 2005 г. в Казани» [18].

Кроме этого, взаимодействие Уполномоченных и, соответственно, обсуждение проблем, затрудняющих работу Уполномоченных, и пути их решения проходит в рамках встреч (практика введена УППЧ в РФ В.П. Лукиным). Немаловажную роль в формировании диалога между Уполномоченными играют личные контакты. Также в российской практике правовой защиты имеет место идея создания специальных приемных, которая решает проблему отдаленности федерального Омбудсмана от граждан [18]. Такие приемные имели бы успех в тех регионах, где деятельность Омбудсмана субъекта РФ слаба.

Нормативную основу взаимодействия национального и региональных Омбудсманов в России составляют Положения о Координационном совете. Кроме того, 6 апреля

2015 г. были внесены изменения в федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», где статья 36.2 гласит, что «в состав консультативного совещательного органа входит по одному представителю от каждого федерального округа из числа уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» [31].

В интервью с Михаилом Федотовым – председателем Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека – было сказано об идее создания вертикали Омбудсманов, где полномочия будут более четко определены, а взаимодействие по линии центр-регион будет более скоординированным.

Говоря о положительных изменениях, которые упрощают процесс координации, необходимо отметить то, что доклад национального Омбудсмана в 2016 г. содержал «интерактивную правозащитную карту», созданную на основе докладов региональных Уполномоченных [30]. Назначение на должность регионального Омбудсмана с 2016 г. также включает этап собеседования с национальным Уполномоченным. Положительным моментом в развитии института Омбудсмана в России стало создание рабочей группы по определению критериев эффективности деятельности уполномоченных [3].

Говоря о негативных сторонах взаимодействия, необходимо отметить тот факт, что не все обращения региональных Омбудсманов к национальному Уполномоченному включают запросы о помощи в защите гражданских прав. Так, в 2016 г. из более чем 1200 обращений региональных Омбудсманов к национальному, только 287 содержали нужные запросы [4]. Это справедливо также и по отношению к обращениям по оказанию содействия федерального Уполномоченного к региональным. Важно также выделить

слабую вовлеченность некоторых региональных Омбудсманов в рассмотрение обращений и, как следствие, неразвитость системы в целом.

Шаг навстречу решению проблемы отсутствия комплексной системы подготовки докладов и их систематизации уже сделан, но требует существенной доработки. В частности, как было отмечено ранее, была создана интерактивная правозащитная карта.

Кроме этого, в докладах Омбудсманов субъектов РФ нет информации о том, по какой доле обращений граждан Уполномоченному удалось добиться успеха в защите прав. В 2016 году Уполномоченный по правам человека в Ростовской области сообщил в интервью, что положительно удается разрешить примерно 12% обращений [5].

Анализ взаимодействия региональных и национального Омбудсманов в российской практике позволяет выделить такой принцип коллаборации, как тенденция к созданию «вертикальных» отношений между региональными и национальным Омбудсманом. Принципы лояльности, координации действий и сотрудничества также реализуются в России, как и в испанской практике, хотя требуют дальнейшего совершенствования. Принципы независимости и неподотчетности также реализуются, поскольку, «Уполномоченный при осуществлении своей компетенции независим и не подотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам», что не позволяет другим органам власти вмешиваться в дела Омбудсманов [6]. Хотя принцип взаимной помощи в рассмотрении конкретных жалоб, как показывает практика, действует недостаточно эффективно, в отличие от испанской модели, в силу слабой связи между федеральным УППЧ и региональными Омбудсманами.

Отвечая на вопрос о компетенции Омбудсмана, Уполномоченный по правам человека Ростовской области Анатолий Харьковский в интервью заявил, что «у нас есть закон, который не дает нам права затрагивать вопросы, не входящие в компетенцию Уполномоченного», но, «если человек пришел, значит, он нуждается в помощи. Государство поручило мне защищать каждого. Если вопрос не относится к моей компетенции, то я смогу, по крайней мере, подсказать, куда обратиться» [5].

Институт Омбудсмана в России может рассматриваться с позиции дискурсивного анализа В. Шмидта, где Россия выступает, как федеративное государство со сложным устройством и, соответственно, обладает более координационным дискурсом. Координационная форма предполагает больше формальную коллаборацию между социальными субъектами и политико-правовыми институтами.

Таким образом, можно выделить преимущества и недостатки российской модели. К преимуществам относится следующее:

1. Проведение Круглых столов и совещаний основывается на принципах координации и сотрудничества.
2. Имеется практика личных контактов.
3. Идея создания приемных, где деятельность Омбудсмана субъекта РФ слаба.
4. Реализация принципов независимости и неподотчетности.

Тем не менее, модель имеет также и недостатки:

1. Россия имеет недостаточную демократическую организацию общественных отношений, что влечет за собой, медленное развитие института Омбудсмана.

2. Не все обращения региональных Омбудсманов к национальному Уполномоченному включают запросы о помощи в защите гражданских прав.

3. Слабая вовлеченность некоторых региональных Омбудсманов в рассмотрение обращений и, как следствие, неразвитость системы в целом.

4. Отсутствие системы по учету доли решенных жалоб граждан Уполномоченным.

5. Принцип взаимной помощи в рассмотрении конкретных жалоб, как показывает практика, действует недостаточно эффективно.

Спорным моментом является вопрос создания вертикали Омбудсманов, так как, это может, как затруднить рассмотрение жалоб граждан, так и сделать взаимодействие по линии центр-регион более скоординированным.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, анализ российской и испанской моделей позволяет сделать ряд выводов.

Во-первых, эти модели были рассмотрены с точки зрения теоретических школ неоинституционализма, которые наиболее соответствовали сложившимся практикам в данных государствах.

Во-вторых, оказалось, что практики России и Испании в области взаимодействия национального и региональных Омбудсманов схожи между собой. Главное же отличие состоит в том, что российская модель продолжает развиваться, и необходимо время, чтобы достигнуть уровня развитости модели Испании.

В-третьих, обмен опытом между испанской и российской практиками возможен, но необходимо подчеркнуть, что Россия не

заимствует опыт лишь Испании, а строит свою систему на основе множества других успешных практик. Обмен опытом в области защиты прав человека прошел в ходе международной конференции «Устойчивое развитие прав человека в условиях эффективно действующего института омбудсмена» еще в 2006 г., в которой приняли участие представители Омбудсманов Испании, Греции, России, Украины, Литвы.

В-четвертых, для совершенствования систем как российской, так и испанской, необходима разработка комплексной системы, связанной с возможностями устранения недостатков моделей, прогнозированием и рассмотрением новых путей по дальнейшему развитию взаимодействия национального и региональных Омбудсманов.

В-пятых, можно выделить следующие критерии, для сравнения моделей и подведения итогов: формы взаимодействия, основополагающие принципы сотрудничества, степень соответствия демократическим стандартам, структура построения взаимодействия Омбудсманов, степень прочности связей центр-регион / регион-регион.

По формам взаимодействия как Россия, так и Испания применяют практику встреч и совещаний, проведение Круглых столов. Основополагающие принципы, которыми руководствуются Омбудсмены России и Испании – координация действий и сотрудничество. По степени соответствия демократическим стандартам Испания, заняв 25 место в рейтинге стран по индексу демократии, имеет характеристику режима «полная демократия», что способствует успешному совершенствованию взаимодействия Защитника народа и Омбудсманов регионов. Россия, при индексе демократии 3.74, имеет авторитарный политический режим, что усложняет взаимодействие федерального и региональных УППЧ. По структуре

построения взаимодействия Омбудсманов Россия имеет тенденцию к созданию «вертикали» взаимодействия. Тогда как отношения между Омбудсманами Испании не имеют иерархического характера. Связь федерального Омбудсмана с региональными является сильной, поскольку основой во взаимодействии выступает тесное сотрудничество, хотя, как отмечает Альваро Хиль Роблес, «в какой-то степени взаимоотношения на горизонтальном уровне носят достаточно формальный характер». В России связь между федеральным УППЧ и региональными Омбудсманами, а также между региональными Омбудсманами продолжает укрепляться, но пока еще недостаточно сильная. В настоящее время взаимодействию федерального УППЧ и УППЧ в субъектах РФ необходимо развиваться. Тогда их сотрудничество в области защиты прав граждан можно будет назвать эффективным.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Альваро Хиль-Роблес. Испания очень повезло [Электронный ресурс] URL: <http://index.org.ru/others/298robl.html> (Дата обращения: 09.06.2017).
2. Альваро Хиль-Роблес. Смысл деятельности омбудсмана защита и охрана человека от администрации [Электронный ресурс] URL: http://euroombudsman.org/ombudsmen_activities/europe/alyvaro-hily-robles-smsl-deyatelnosti-ombudsmana-zashita-i-ohrana-cheloveka-ot-administratsii (Дата обращения: 09.06.2017).
3. Вертикаль омбудсменов России получит новое развитие. [Электронный ресурс] – URL: http://euroombudsman.org/ombudsmen_activities/vertikal-y-ombudsmenov-rossii-poluchit-novoe-razvitie (Дата обращения: 07.06.2017).
4. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ за 2016 год. [Электронный ресурс] URL: http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doc_2016_medium.pdf (Дата обращения: 08.06.2017).
5. Единство областных омбудсменов Ростова-на-Дону... [Электронный ресурс] URL: http://euroombudsman.org/ombudsmen_activities/edinstvo-oblastnh-ombudsmenov-rostova-na-donu (Дата обращения: 08.06.2017).
6. Закон «Об Уполномоченном по правам человека Республики Калмыкия» [Электронный ресурс] URL: http://euroombudsman.org/reference/laws_and_other_documents/zakon-respubliki-kalmkiya-ob-upolnomochennom-po-pravam-cheloveka-v-respublike-kalmkiya (Дата обращения: 08.06.2017).
7. Защитник народа [Электронный ресурс] URL: <http://jurisprudence.club/konstitutsionnoe-uchebnik/zaschitnik-naroda-56476.html> (Дата обращения: 09.06.2017).
8. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ: Учеб. пособие / Под ред. А.Ю. Сунгурова. - СПб., 2003.
9. Институциональный подход в юридической теории государства [Электронный ресурс] URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1338140> (Дата обращения: 02.05.2017).
10. Информационный бюллетень Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан [Электронный ресурс] – URL: <http://pandia.ru/text/77/514/11682-2.php> (Дата обращения: 08.06.2017).
11. Кокорхоева Д.С. Современные исследования институтов политической власти (сравнительный анализ теорий)/ Научные ведомости/Серия история,

политология, экономика, информатика / Выпуск 14– №7 (78) - 2010.

12. Конституция Испании [Электронный ресурс] URL: <http://vivovoco.ibmh.msk.su/VV/LAW/SPAN.N.HTM> (Дата обращения: 09.06.2017).

13. Критерии эффективности деятельности омбудсменов (государственных правозащитников) [Текст] / О. О. Миронов // Право и образование. - 2010. - N 4. - С. 84-97. - Библиогр.

14. Метод параллельных демонстраций [Электронный ресурс] URL: <http://www.studfiles.ru/preview/2674887/page:7/> (Дата обращения: 25.05.2017).

15. Методологические основы политической науки [Электронный ресурс] URL: <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/90445/1/03090210.pdf> (Дата обращения: 02.06.2017).

16. Михаил Федотов: Правозащитник должен быть независим [Электронный ресурс] URL: <https://otr-online.ru/kino/mihail-fedotov--32687.html#!> (Дата обращения: 09.06.2017).

17. Модели института омбудсмента в федеративных государствах. Наднациональные органы омбудсмента [Электронный ресурс] URL: https://studwood.ru/552047/pravo/ombudsmeny_federativnyh_gosudarstvah_upolnomochennye_pravam_cheloveka_subektah_rossiyskoy_federatsii#829 (Дата обращения: 02.05.2017).

18. Нездоров А.Л., Сунгуров А.Ю. Аналитическая статья и рекомендации, подготовленные в рамках реализации соответствующего проекта Еврокомиссии.

19. Нездоров А.Л., Сунгуров А.Ю. Институт Омбудсмента и его развитие в России [Электронный ресурс] URL:

<https://www.hse.ru/mirror/pubs/lib/data/access/ram/ticket/36/149513385785c2d198982e0ecb5d73fb0bda7e083f/%D0%98%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82%20%D0%BE%D0%BC%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%81%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B0%20%D0%B8%20%D0%B5%D0%B3%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%B5%20%D0%B2%20%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8.pdf> (Дата обращения: 01.06.2017)

20. О расширении полномочий испанского омбудсмента по защите социально-экономических прав граждан / Человек в глобальном мире: материалы Международной научной конференции // под ред. Н. В. Бутусовой, Й. Ананиева / - 2015- С. 69-74.

21. Омбудсман во многих странах избираемое должностное лицо [Электронный ресурс] URL: <http://bfmac.com/razyasnenie-pravovyh-ponyatij/ombudsman-vo-mnogih-stranah-izbiraemoe-dolznochnoe-litso.html> (Дата обращения: 01.06.2017).

22. Парижские принципы: ориентир для национальных правозащитных учреждений на протяжении 20 лет [Электронный ресурс] URL: <http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Stories/Pages/ParisPrinciples20yearsguidingtheworkofNHRI.aspx#sthash.Avj87MFS.dpuf> (Дата обращения: 02.05.2017).

23. Положение о Координационном совете российских уполномоченных по правам человека [Электронный ресурс] URL: <http://ombudsman.freedom-vrn.ru/links/KS%20UHR-2011.html> (Дата обращения: 09.06.2017).

24. Понятие дискурса в современной лингвистике [Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie->

diskursa-v-sovremennoy-lingvistike (Дата обращения: 02.05.2017)

25. Развитие правового статуса Омбудсмана в государствах-членах ЕС [Электронный ресурс] URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_21537800_62361886.pdf (Дата обращения: 09.06.2017).

26. Современное понятие и модели института Омбудсмана-защитника на примере некоторых стран [Электронный ресурс] URL: http://studbooks.net/1142771/pravo/sovremennoe_ponyatie_modeli_instituta_ombudsmena_zaschitnika_primere_nekotoryh_stran (Дата обращения: 02.06.2017).

27. Сунгуров А.Ю. Институты-медиаторы и их роль в развитии публичной политики в современной России [Электронный ресурс] URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/68391775> (Дата обращения: 02.06.2017).

28. Сунгуров А. Сравнительный анализ института омбудсмана // Развитие института уполномоченного по правам человека в российских регионах. Том 2. Региональный омбудсман. СПб., 1999.

29. Сунгуров А. Ю. Судьба трех государственных Судьба трех государственных правозащитных институтов правозащитных институтов в регионах России [Электронный ресурс] URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov_Sudba.pdf (Дата обращения: 02.06.2017).

30. Татьяна Москалькова представила президенту РФ ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека. [Электронный ресурс] - URL: http://euroombudsman.org/ombudsmen_activities/tatyana-moskalykova-predstavila-prezidentu-rf-ezhegodny-doklad-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka (Дата обращения: 09.06.2017).

31. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 6 апреля 2015 г. N 3-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

32. EATON: Ombuds Code of Ethics [Электронный ресурс] URL: <http://www.eaton.uk.com/EatonUK/OurCompany/AboutUs/CorporateInformation/OfficeofOmbuds/OmbudsCodeofEthics/index.htm> (Дата обращения: 01.06.2017).

33. Federal Register / Vol. 65, No. 251 / Friday, December 29, 2000 / Notices [Электронный ресурс] URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2000-12-29/pdf/00-33247.pdf> (Дата обращения: 02.06.2017)

34. March, J., and Olsen, J. Rediscovering Institutions: The Organizational Basis for Politics. - NY. - 1989; March, J., and Olsen, J. Institutional Perspectives on Political Institutions. Governance 9 (July) - 1996.

35. New institutionalism and institutionalization [Электронный ресурс] URL: https://books.google.ru/books?id=wsShDQA AQBAJ&pg=PA240&lpg=PA240&dq=institutionalism+ombudsman&source=bl&ots=5SGvfkEZ9t&sig=oTxRO_Cxr97v7WarYnOclW-HSP9M&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwjqhWUj4nUAhUBDJoKHSVNB-oQ6AEIHDA#v=onepage&q=institutionalism%20ombudsman&f=false (Дата обращения: 01.06.2017).

36. Ombuds Principles and Code of Ethics [Электронный ресурс] URL: <https://www.fda.gov/default.htm> (Дата обращения: 02.06.2017).

37. Shepsle, Kenneth A. 1989. Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach. Journal of Theoretical Politics

(1): 131-147; Ostrom, E. (1991) 'Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity', *American Political Science Review* 85(1): 237-43.

38. The ombudsman institution and the quality of democracy [Электронный ресурс] URL: https://balticpractice.hse.ru/data/2014/06/26/1309116758/diamanduros_ombudsman.pdf (Дата обращения: 08.06.2017).

39. The Administrative Dispute Resolution Act of 1996 [Электронный ресурс] URL:

<https://www.adr.gov/pdf/adra.pdf> (Дата обращения: 02.06.2017).

40. The Democracy Index [Электронный ресурс] URL: <http://www.eiu.com/home.aspx> (Дата обращения: 08.06.2017).

41. The free dictionary [Электронный ресурс] URL: <http://www.thefreedictionary.com/Ombuds> (Дата обращения: 01.06.2017).

ANALYSIS OF THE MODELS OF INTERACTION BETWEEN NATIONAL AND REGIONAL OMBUDSMEN OF SPAIN AND RUSSIA

Korshilova Valeria – The Master of the 2nd year of the Program «Politics and Management» of the National Research University - Higher School of Economics. Address: 123 Naberezhnaya kanala Griboedova, St. Petersburg, 190000, Russia. E-mail: ValeriaK_95@mail.ru.

Observance of human rights and freedoms is to be considered one of the fundamental conditions for the development of democracy in the state. The most important structure that deals with human rights activities is the institution of the Ombudsman.

Currently, the actual direction is the study of models of interaction between national and regional Ombudsmen in Russia and Spain, since it is still not clear what conditions had an impact on the formation of the Spanish model and the Russian model, how effectively the federal Ombudsman and Ombudsmen are currently interacting with each other in the subjects of the Russian Federation and also how the national Ombudsman (Defensor del Pueblo) and the Ombudsmen of the autonomies of Spain are interacting; what advantages and disadvantages of these models are exist.

The article analyzes the theoretical and normative aspects of the functioning of the Ombudsman institution, as well as the peculiarities of interaction between the federal Ombudsman and the Ombudsmen of Spain's autonomies, national and regional Ombudsmen in Russia.

Key words:

Ombudsman, Defender of the people, autonomies of Spain, subjects of the Russian Federation, neo-institutionalism (new institutionalism), the Paris Principles, Code of Ethics.