

На правах рукописи

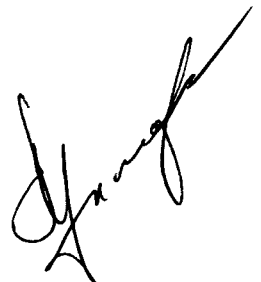
**Тимофеев Максим Тимофеевич**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ ОМБУДСМАНА  
В СТРАНАХ АНГЛОСАКСОНСКОЙ ПРАВОВОЙ СЕМЬИ  
(НА ПРИМЕРЕ СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА  
И РЕСПУБЛИКИ ИРЛАНДИИ)**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2005



Диссертация выполнена на кафедре конституционного права зарубежных стран  
Московской государственной юридической академии

Научный руководитель      заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор  
**Страшун Борис Александрович**

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор **Хаманева Наталия Юрьевна**  
кандидат юридических наук **Коданева Светлана Игоревна**

Ведущая организация      **Московский государственный университет  
им. М.В.Ломоносова**

Защита диссертации состоится 23 ноября 2005 года в 13.00 на заседании  
диссертационного совета Д 212.123.02 при Московской государственной  
юридической академии по адресу: 123995, г. Москва, ул. Садовая Кудринская,  
д. 9, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской  
государственной юридической академии.

Автореферат разослан «21» октября 2005 года.

Ученый секретарь диссертационного совета,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор

 Н.А. Михалева

2006-4  
17738

3 2188647

### Общая характеристика работы

**Актуальность темы исследования.** Актуальность исследования конституционно-правового статуса института омбудсмана обусловливается его особым местом в системе институциональных гарантий прав и свобод человека и гражданина в современных демократических правовых государствах. Специфика конституционно-правового статуса этого института позволяет ему, во-первых, выступать особым элементом механизма защиты прав человека и гражданина, способствующим не только восстановлению нарушенных индивидуальных прав, но и искоренению общих дефектов функционирования административной системы, и, во-вторых, служить дополнительным средством парламентского контроля над исполнительной властью. Таким образом, две базовые ценности политической демократической теории, попытки реализации которых мы обнаруживаем в конституционном законодательстве и практике демократических стран, — права человека и ответственность власти — выступают системообразующими факторами деятельности института омбудсмана. По сути, решением этих взаимосвязанных задач обосновывается целесообразность создания рассматриваемого института.

По мере развития демократического государства и приобретения им социального характера вопрос гарантий прав и свобод человека и гражданина, защиты его от злоупотреблений государственных чиновников не снимается. Скорее, наоборот: каждый новый шаг, направленный на расширение перечня прав человека и гражданина, снова и снова поднимает вопрос об эффективности системы институциональных гарантий и степени ее соответствия потребностям современного этапа эволюции таких прав.

Учреждение института омбудсмана стало одним из универсальных средств усиления системы защиты прав человека. Англосаксонские страны были в числе первых, кто ввел данный институт в свою систему публично-правовых институциональных гарантий, и в настоящее время большая часть этих стран прошла или проходит этап пересмотра конституционно-правового законодательства, регулирующего статус омбудсмана. Это предоставляет уникальную возможность проследить эволюцию института омбудсмана, пути его встраивания в систему существующих институтов и способность адаптации в

Рос. Федерации  
БИБЛИОТЕКА  
С.Петербург  
09 100 3-810

изменяющихся условиях, а также, естественно, роль конституционно-правового регулирования.

Выбор в качестве объекта исследования института омбудсмана в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии объясняется рядом причин.

Во-первых, эти страны относятся к так называемым старым демократиям<sup>1</sup>. В публичном праве рассматриваемых стран институт прав и свобод человека и гражданина занимает центральное место, значительное внимание уделяется институциональным гарантиям прав. Скептицизм, связанный с учреждением «иноземного» института в странах, известных широкими парламентскими контрольными полномочиями в отношении деятельности министров и независимой судебной властью, сменился высокой оценкой его роли. Сегодня надлежащее функционирование политической и административной систем в рассматриваемых странах не мыслится без эффективного действия этого института.

Во-вторых, анализ развития аналогичных публично-правовых институтов в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии представляет интерес в силу особых отношений между этими государствами, на которых лежит печать борьбы Ирландии за независимость и разделения народа (Республика Ирландия и Ольстер). С одной стороны, долгое нахождение Ирландии в составе Великобритании обусловило близость их правовых и политических систем, с другой, – эти страны различны с точки зрения структуры конституционного права и особенностей политико-территориального устройства, и ирландские законодатели испытывают амбивалентные чувства к публично-правовым институтам, имеющим английское происхождение.

Отметим также, что семья общего права в Европе представлена именно этими двумя странами. Республика Ирландия и Соединенное Королевство входят в Европейский Союз, право которого оказывает все большее влияние непосредственно на общественные отношения, и, следовательно, затрагивает права граждан, которые призван защищать омбудсман.

---

<sup>1</sup> Роберт Даль к старым демократиям относит государства, в которых «базовые демократические институты существуют примерно с 50-х гг.» прошлого века. Помимо рассматриваемых стран это Австралия, Австрия, Бельгия, Германия, Дания, Израиль, Исландия, Италия, Канада, Коста-Рика, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия,

Для российских исследователей особая актуальность избранной темы обусловлена тем, что судебная защита прав человека и гражданина, хотя и носит в соответствии с Конституцией РФ всеобъемлющий характер, на практике малодоступна, прежде всего, из-за нехватки судей и адвокатов, и поэтому несудебные процедуры – более простые и доступные – должны, с нашей точки зрения, получать все более широкое распространение. Изучение же опыта функционирования института омбудсмана в иных странах дает информацию, обеспечивающую возможность более глубокого проникновения в предмет, помогает лучше понимать современную конституционно-правовую действительность, в том числе, и в нашей стране, позволяет использовать опыт других стран, преодолевших проблемы, с которыми нам еще предстоит столкнуться, и, наконец, предоставляет возможность выбрать из него лучшие и подходящие для нашей страны решения.

Наконец, актуальность настоящего исследования объясняется и недостаточной разработанностью темы.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Первые отдельные научные статьи, посвященные институту омбудсмана в зарубежных странах, появились в Советском Союзе в 70-х гг. прошлого века, однако на протяжении 80-х гг. XX столетия проблематика института не получала значительного отражения в литературе. Повышенный интерес к зарубежным конституционно-правовым моделям омбудсмана, возникший в начале 90-х гг. в связи с распадом Советского Союза и обусловленный потребностями перехода к демократическому режиму, нашел отражение в увеличении количества научных изданий по обозначенной теме. Институт омбудсмана изучался не только в рамках специальности конституционного права, но и в рамках специальностей «теория государства и права», «международное право». При этом опыт зарубежных стран рассматривался преимущественно через призму необходимости учреждения института омбудсмана в России, а после введения института в нашей стране научный интерес российских авторов все больше стал ограничиваться правовым статусом уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в субъектах федерации.

Таким образом, подавляющее большинство научных трудов, посвященных институту омбудсмана за рубежом, датируется 90-ми годами прошлого столетия. Глубокие конституционно-правовые исследования института омбудсмана в отдельных зарубежных странах в нашей литературе отсутствуют. Институт омбудсмана в правовых системах, входящих в семью общего права (в частности, в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии), эволюция его конституционно-правового статуса, действующее в настоящий момент законодательство, а также методы его работы и вовсе не становились объектами специальных конституционно-правовых исследований.

**Объект и предмет исследования.** Объектом настоящего исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи с деятельностью государственного института омбудсмана в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии, их эволюция, а также роль омбудсмана в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина в указанных странах. Предметом исследования являются конституционно-правовые нормы и соглашения, регулирующие компетенцию, порядок замещения должности, а также процедуру реализации полномочий омбудсманов в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии; релевантные научные труды зарубежных и российских ученых; статистическая информация о деятельности омбудсманов, содержащаяся в их докладах парламентам.

**Цель и задачи исследования.** Цель исследования заключается в анализе содержания и особенностей конституционно-правового регулирования института омбудсмана в англосаксонских странах на примере Соединенного Королевства и Республики Ирландии, в установлении специфики развития института и основных тенденций его эволюции, а также в выявлении позитивного опыта, который может быть применен в условиях российской действительности.

Для достижения поставленной цели автором были определены следующие задачи:

- анализ исторических предпосылок возникновения и эволюции института омбудсмана в зарубежных странах, выявление общих тенденций его развития;

- исследование истории развития института омбудсмана в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии и ее отражения в конституционно-правовых нормах;
- подробный анализ современной конституционно-правовой базы функционирования института омбудсмана в рассматриваемых странах;
- изучение практики замещения должности омбудсмана в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии и реализации им своих полномочий;
- сравнение института омбудсмана в рассматриваемых странах.

**Методы диссертационного исследования.** Для достижения целей и реализации задач данного исследования были использованы следующие методы: сравнительно-исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический, а также метод системного анализа конституционно-правовых норм и явлений.

**Теоретической основой исследования** послужил значительный объем научно-правовой литературы. Теоретико-методологическую помощь автору оказали труды известных отечественных и зарубежных ученых, посвященные общим вопросам конституционного и административного права, вопросам сравнительных конституционно-правовых исследований, правам и свободам человека и гражданина и институциональным механизмам их защиты. Используются работы таких отечественных авторов, как И.А.Алебастрова, Э.М.Аметистов, Т.В.Апарова, В.А.Кикоть, О.Е.Кутафин, Е.А.Лукашева, В.О.Лучин, В.В.Маклаков, М.А.Могунова, Б.А.Страшун, В.Е.Чиркин, а также таких зарубежных авторов, как Ф.Ардан, Р.Давид, Ж.-П.Жакке, Дж.Кэйси, У.Уэйд, А.Шайо и др. Основная литература, используемая в диссертационном исследовании, посвящена общим и национальным аспектам конституционно-правового института омбудсмана. Были изучены работы таких российских авторов, как А.С.Автономов, В.В.Бойцова, Л.В.Бойцова, Н.В.Князькин, В.А.Мальцев, А.Н.Соколов, А.Ю.Сунгуров, К.Б.Трумпель, Н.Ю.Хаманева, С.А.Шеенков, и таких зарубежных авторов, как Ф.Гиддингс, Р.Грегори, Д.Джейкоби, Э.Лентовска, Л.Рейд, Д.Роуат, М.Устинг, М.Хертоф, А.Хиль-Роблес и др.

**Эмпирико-правовую базу исследования** составили:

- законодательство об омбудсменах Соединенного Королевства и Республики Ирландии;
- подзаконные нормативно-правовые акты исполнительной и законодательной ветвей власти в указанных странах;
- «белые книги» и иные официальные документы исполнительной власти в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии;
- официальные документы омбудсманов рассматриваемых стран (ежегодные и специальные доклады, обзоры рассмотренных дел), содержащиеся в них оценки и статистика;
- содержание парламентских дебатов, касающихся принятия законодательства об омбудсменах, назначения последних на должность и обсуждения результатов их деятельности;
- выступления и аналитические записки омбудсманов, широко представленные на официальных сайтах в сети Интернет.

**Научная новизна исследования** состоит в том, что оно представляет собой первое комплексное конституционно-правовое исследование института омбудсмана в англосаксонских странах (на примере Соединенного Королевства и Республики Ирландии). Ряд вопросов истории, правового статуса и практики функционирования института омбудсмана в Соединенном Королевстве становились предметом научных исследований, однако за прошедшее со времени опубликования этих работ время институт омбудсмана в Соединенном Королевстве претерпел ряд значительных изменений, которые не нашли должного отражения в российской научной литературе. В диссертационном исследовании впервые в российской науке анализируются генезис, эволюция и современный конституционно-правовой статус института омбудсмана в Республике Ирландии.

Основные заключения, обоснованные в диссертационном исследовании, представлены в виде **положений, выносимых на защиту**.

1. Реципирование института омбудсмана большинством существующих демократических стран обусловлено объективной необходимостью защиты прав и свобод человека и гражданина в условиях современного государства, распространяющего правовое регулирование на все сферы жизни общества, что усиливает роль и значение исполнительной власти

и публичной администрации в общественной жизни. Учреждение института омбудсмана позволяет, с одной стороны, смягчить последствия усиления исполнительной власти для граждан, выступить дополнительным средством защиты их прав, которое лишено недостатков, свойственных судебным средствам, и, с другой стороны, – усилить контроль парламента над административной системой в целом. Уникальное сочетание юридических признаков института делает индивидуальную выгоду заявителя достоянием широкого круга лиц, непосредственно не являющихся субъектами жалобы.

2. В развитии института омбудсмана за пределами Скандинавии можно выделить две основных волны. Первая волна начинается в 60-е гг. прошлого века с учреждения института омбудсмана в Новой Зеландии, следом за которой этот институт реципируют страны британского Содружества и ряд других – европейских и не только – стран. Институты второй волны возникают преимущественно в 80-е гг. XX в., когда омбудсманы появляются в странах демократического транзита (перехода к демократии) в Африке, Азии, Океании и – позднее – в странах Восточной Европы и бывшего Советского Союза. Конституционно-правовой статус институтов омбудсмана первой и второй волны, их функции и роль в системе государственных институтов различны.

3. Институт омбудсмана в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии возникает преимущественно для защиты социально-экономических прав (прав второго поколения), которые не отражены в общем праве и не закреплены в конституционных актах и, следовательно, испытывают недостаток в судебной защите. В странах общего права во второй половине XX века существовала система институциональных гарантий основных конституционных прав и свобод человека и гражданина, однако, несмотря на учреждение трибуналов – квази-судебных органов, призванных рассматривать административные споры, – эффективные и доступные средства защиты социально-экономических прав-притязаний отсутствовали. Сфера компетенции, характер деятельности и методы работы омбудсманов в рассматриваемых странах в значительной степени обусловлены задачей защиты указанной категории индивидуальных прав.

4. Учреждение и становление института омбудсмана в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии проходило в достаточно сложных

условиях в атмосфере скептицизма, разделяемого не только гражданскими служащими, но и публичными политиками. Нежелание правящих партий и противодействие административных систем в указанных странах привели к затягиванию процесса принятия законодательства об омбудсменах, который завершился введением институтов с весьма ограниченной компетенцией. Институт омбудсмана в рассматриваемых странах эволюционировал сравнительно медленно, при этом зачастую – за счет изменения практики функционирования, а не реформы конституционно-правовой базы. Значительные изменения в статусе и роли исследуемого института в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии начинаются с середины 90-х гг. XX в. Этот «параллелизм» развития объясняется совокупностью факторов, к которым следует отнести реформы политической и административной систем, проводимые в рассматриваемых странах с начала 90-х гг. прошлого столетия, возрастание влияния права ЕС и кооперации между государствами-членами ЕС, а также расширение сотрудничества в рамках британо-ирландских отношений.

5. В Соединенном Королевстве в качестве импульса для серьезного реформирования конституционно-правового института омбудсмана выступил процесс деволуции. Политическая регионализация поставила вопрос об учреждении омбудсманов, призванных осуществлять контроль за администрацией регионов. В ходе реформы, затронувшей всю публичную сферу, было принято новое законодательство об омбудсменах Северной Ирландии, Шотландии и Уэльса, а также внесены в Парламент Соединенного Королевства предложения по устранению опосредованного доступа к британскому парламентскому комиссару по делам администрации. В Республике Ирландии начало XXI столетия ознаменовалось принятием законодательства о специализированных омбудсменах – омбудсмане по делам детей и омбудсмане для Сил обороны.

6. Сфера компетенции омбудсманов в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии, несмотря на национальные особенности, ограничена исключительно административной функцией государства: их полномочия не распространяются на акты судебной власти и квази-судебных органов специальной юрисдикции (трибуналы), на акты парламента и правительства как

органов, принимающих политические решения. на деятельность церкви и национализированных производств (как субъектов частного права), а также полицию, пенитенциарные учреждения и кадровые вопросы в гражданской службе.

Общее поле и характер деятельности омбудсманов в рассматриваемых странах также идентичны. Они призваны контролировать решения или действия (бездействие) публичных органов и должностных лиц не только с точки зрения требований, содержащихся в законодательстве и административных циркулярах, но также и с точки зрения принципов «наилучшего (совершенного) управления». Омбудсмены в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии преимущественно предоставляют человеку защиту в вопросах, которые либо обеспечены слабой судебной защитой, либо не могут стать предметом рассмотрения в судах или трибуналах.

Полномочия омбудсманов, связанные с проведением расследований, в рассматриваемых странах практически идентичны. Тем не менее, возможности деятельности омбудсманов Соединенного Королевства по сравнению с их ирландскими коллегами существенно ограничены. Омбудсмены Ирландии относятся к более активной, инициативной (*proactive*) модели института, нежели омбудсмены в Соединенном Королевстве. Связано это не только с правом проводить расследования по собственной инициативе. Возможность более эффективного общего воздействия, выходящего за пределы конкретной жалобы, заключена в самом способе определения сферы компетенции: ирландские омбудсмены вправе принять жалобу к рассмотрению, даже если неблагоприятное последствие фактически не наступило, но только *могло* наступить, и уполномочены провести расследование даже в случаях *потенциального* нарушения принципов хорошего управления. Следовательно, закон прямо санкционирует критику не только действий и решений должностных лиц, но и нормативных подзаконных документов, противоречащих принципам «наилучшего (совершенного) управления».

7. В англосаксонских странах процедура назначения омбудсманов на должность прерывает традицию назначения их непосредственно парламентом. Формально в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии омбудсмены наделяются юридическим статусом актом главы государства (Ее Величества и

Президента соответственно), но легитимацию, тем не менее, получают от парламента. Степень вовлеченности представительных органов в процедуру замещения должности омбудсмана в рассматриваемых странах различна, но общей проблемой является отсутствие надлежащих законодательных гарантий участия оппозиции в указанной процедуре, что потенциально угрожает независимости омбудсмана. В настоящий момент данная проблема в целом решена, поскольку статутные процедуры были изменены посредством *конституционных соглашений*.

8. Квалификация омбудсмана играет значительную роль в укреплении его личного авторитета, который – в отсутствие обязательной силы решений – должен способствовать исполнению его рекомендаций. Тем не менее, в законодательстве рассматриваемых стран специальные требования к квалификации омбудсмана отсутствуют. В Соединенном Королевстве и в Республике Ирландии должность омбудсмана редко занимают юристы, а в составе их аппарата также нечасто встречаются служащие, обладающие специальными познаниями в юриспруденции. Это объясняется, с одной стороны, особенностями профессионального юридического образования в рассматриваемых странах, ориентированного преимущественно на тонкости судебных процедур и отличающегося чрезмерным легализмом, а, с другой, – неформальным характером деятельности омбудсманов в англосаксонских странах. Как правило, все британские омбудсманы до назначения на эту должность занимали высокие посты в гражданской службе. В Ирландии двое из трех омбудсманов по профессии журналисты.

9. Изучение процессуальных форм осуществления омбудсманом своих полномочий в рассматриваемых странах позволяет выявить следующие общие тенденции:

- упрощение доступа к омбудсманам;
- расширение возможностей омбудсманов по неформальному разрешению дел;
- минимальное использование омбудсманом формальных полномочий принудительного характера, связанных с проведением расследования;

- одинаковые подходы к рекомендуемым средствам восстановления прав и устранения негативных последствий неудовлетворительных административных решений или действий (бездействия);
- расширение спектра средств воздействия на публичные органы с целью обеспечения исполнения рекомендаций омбудсманов и тенденция к более широкому использованию превентивных средств.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Обобщения и выводы, содержащиеся в диссертации, способствуют лучшему пониманию современных тенденций развития института омбудсмана не только в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии, но и в иных странах англосаксонской правовой семьи. Они окажут помощь и для последующих исследований в обозначенной сфере.

Содержащиеся в исследовании нормативно-правовой материал и фактологическая база, данные статистики и аналитические таблицы могут быть использованы в процессе преподавания дисциплины конституционного права зарубежных стран, а также при подготовке учебных программ, пособий, учебников. Выводы и предложения, высказанные диссертантом, могут быть использованы в процессе совершенствования конституционно-правового регулирования статуса уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

**Апробация результатов исследования.** Апробация результатов исследования осуществлялась диссертантом первоначально при проведении семинарских занятий по учебной дисциплине «Конституционное право зарубежных стран» в 2000-2002 гг. на юридическом факультете Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская таможенная академия». Основные результаты теоретических изысканий диссертанта нашли свое отражение в опубликованных двух научных статьях.

**Структура диссертационного исследования** определяется поставленными целями и задачами. Работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, приложений и библиографии.

## Основное содержание диссертации

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы диссертационного исследования, излагается степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цели, задачи и методы исследования, формулируются положения, выносимые автором на защиту, аргументируется научная новизна, теоретическая и практическая значимость выводов, содержащихся в работе.

В **первой главе** диссертации «Конституционно-правовой институт омбудсмана в зарубежных странах: сущность, понятие, эволюция» исследуется правовая природа института омбудсмана, его генезис и эволюция, общие признаки и национальные особенности, а также излагается история данного института в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии. Глава состоит из трех параграфов.

В **первом параграфе** «Конституционно-правовой институт омбудсмана: понятие, эволюция, специфика англосаксонских стран» проводится анализ предпосылок возникновения и распространения института, рассматриваются его понятие и признаки, раскрывается специфика конституционно-правового регулирования института в странах общего права. Параграф включает три подпараграфа.

**Первый подпараграф** «Эволюция института омбудсмана в зарубежных странах: этапы развития, их содержание и тенденции» содержит анализ предпосылок возникновения института в Швеции и его последующей рецепции иными правовыми системами.

Институт омбудсмана, в современном виде впервые возникший в Швеции в 1809 г., долгое время оставался чисто шведским правовым феноменом. Более чем через столетие после его возникновения подобный институт был учрежден в Финляндии (в 1919 г.). Однако вплоть до середины 50-х гг. прошлого века идея омбудсмана не была известна за пределами Скандинавии. История стремительного распространения этого конституционно-правового института берет свое начало с учреждения института омбудсмана в Дании в 1955 г.

Создание института омбудсмана в Швеции и Финляндии явилось отражением внутренних обстоятельств, и не было связано с причинами,

обусловившими дальнейшее распространение этого института за пределами этих стран. Его учреждение объясняется не целью защиты прав человека, а стремлением парламентариев обеспечить законность деятельности органов и должностных лиц публичной администрации. Институт омбудсмана в значительной степени вводился в качестве «дополнительного элемента системы конституционных сдержек и противовесов»<sup>2</sup>.

Если не принимать во внимание возникновение института в Швеции и его распространение среди североευропейских стран, в истории его развития можно выделить две основных волны. Первая волна началась в 60-е гг. прошлого века с учреждения первого института омбудсмана за пределами Скандинавии, в Новой Зеландии (1962 г.). Следом за ней этот институт постепенно реципировали страны британского Содружества и ряд других – европейских и не только – стран. К середине 80-х гг. прошлого столетия в мире насчитывалось чуть более двадцати стран, в которых институт омбудсмана был учрежден на национальном уровне.

Предпосылки возникновения интереса к скандинавскому институту омбудсмана и последующего его широкого распространения во многом схожи во всех странах, учредивших этот институт. XX в. ознаменовался переходом демократических государств от политики *laissez-faire* к политике государства всеобщего благоденствия (*welfare state*), который еще более усилил исполнительную ветвь власти. Механизмы контроля за деятельностью публичной администрации, выработанные в процессе развития демократического государства до XX в., оказались явно недостаточными как с точки зрения адекватности их использования в целях разрешения нового вида конфликтов между государством и гражданином, так и с позиции сохранения баланса властей.

Обращение к институту омбудсмана было вызвано тем, что его учреждение позволяло, с одной стороны, смягчить последствия усиления исполнительной власти для граждан, выступить дополнительным средством защиты их прав, лишенным недостатков судебных средств защиты, и, с другой

---

<sup>2</sup> Bonnor P. Ombudsmen and the Development of Public Law // European Public Law. 2003. Vol. 9(2). P. 240.

стороны, усилить контроль парламента над административной системой в целом.

Омбудсмены, учрежденные в указанный период, обладают рядом общих черт. Во-первых, они отличаются от скандинавской (классической) модели редуцированной компетенцией: из предметов их ведения исключаются судебные органы; омбудсман утрачивает права по преследованию чиновников в судебном или дисциплинарном порядке. Таким образом, в этот период концепция омбудсмана как бы универсализуется, освобождаясь от признаков, существование которых обусловлено исключительно историей возникновения и становления института в Швеции и Финляндии. В то же время институт приобретает дополнительные национальные черты, связанные с необходимостью его органичного встраивания в конкретную правовую систему с характерными для нее правовой культурой, структурой взаимодействий между институтами и спецификой юридической профессии.

С конца 80-х гг. XX в. начинается вторая волна развития института, связанная с феноменом демократического транзита (перехода к демократии), наблюдающегося в последние три десятилетия в Латинской Америке, в ряде регионов Африки, Азии и Океании, а также в Центральной и Восточной Европе. Сегодня аналогичный институт имеют в своей конституционно-правовой системе более ста двадцати государств мира.

На омбудсманов, учреждаемых в указанный период, возлагаются дополнительные по сравнению с институтами первой волны функции и полномочия. Большинство этих институтов отличаются компетенцией, ориентированной на защиту прав человека (прав первого поколения). Защита личных и политических прав, которые в странах со стабильным демократическим режимом редко, если вообще становятся предметом расследований омбудсманов, в странах новой демократии часто является приоритетом деятельности этих институтов не только в силу закона, но и ввиду слабости судебных и парламентских форм контроля.

Помимо указанных этапов эволюции института омбудсмана существует ряд проявившихся в последние десятилетия общих тенденций его развития. В первую очередь, к ним следует отнести, во-первых, возросшее влияние международного сообщества на национальные институты, а

также интернационализацию самого института, и, во-вторых, – функциональную специализацию института. Указанные тенденции свидетельствуют о дальнейшем распространении института омбудсмана, мультиплицировании его разновидностей; они ведут к появлению новых элементов статуса, и в то же время способствуют размыванию его границ.

**Во втором подпараграфе** «Содержание понятия института омбудсмана в зарубежных странах и его признаки» раскрывается правовая природа института омбудсмана и проводится анализ признаков института.

Распространение института было тесным образом связано с его особыми признаками, которые объясняют его популярность и привлекательность. Благодаря этим признакам институт омбудсмана занимает особое место в системе защиты прав и свобод человека и гражданина, являясь субсидиарным средством защиты прав и свобод человека и гражданина в его отношениях с органами публичной администрации. С одной стороны, он обладает формальным статусом высокопоставленного государственного должностного лица, а также аналогичными судебным полномочиями, которые гарантируют ему непосредственный и неограниченный доступ к официальным документам. С другой, – его деятельность практически не связана формальными процедурными требованиями и его решения не носят обязательного характера. Омбудсман при принятии решения по делу не ограничивается узкоюридическими соображениями. Он наблюдает как за законностью, так и за целесообразностью решений и действий (бездействия) административных органов. Омбудсман правомочен не только контролировать их соответствие закону (что входит в задачу судов), но и надзирать за правильностью административного процесса, устанавливать «неразумность» и несправедливость решений, проверять их цели и основания и, таким образом, призван защищать права граждан, зачастую не закрепленные законодательно или слабо обеспеченные с точки зрения их судебной защиты.

Привлекательность, популярность института обуславливается не какой-либо одной его чертой, характеристикой, а особым их сочетанием. В концепте омбудсмана его широкие полномочия по доступу к информации по делу как бы уравновешиваются неформальной процедурой, обязанностью хранить имена должностных лиц в тайне и рекомендательным характером решений.

Исследователи института и сами омбудсмены утверждают, что отсутствие обязательной силы решения омбудсмана является не недостатком, а преимуществом. Уникальное сочетание признаков дает основание говорить об особом стиле, виде контроля, характеризующем институт омбудсмана, – контроле, основанном на принципах сотрудничества и поддержки (*cooperative style of control*)<sup>3</sup>, – который, в отличие от, например, судебного контроля, не является принудительным. Практика омбудсманов в демократически развитых странах показывает, что они крайне редко применяют свои формальные полномочия по оказанию давления на государственные органы и должностных лиц и нечасто используют парламентские механизмы давления на органы публичной администрации.

**В третьем подпараграфе** «Специфика конституционно-правового института омбудсмана в странах англосаксонской правовой семьи» автор обосновывает точку зрения, согласно которой институт омбудсмана в странах, принадлежащих к одной правовой семье, будет обладать рядом одинаковых признаков при условии, что в этих странах существуют: (1) сопоставимые системы взаимодействия парламента и исполнительной власти, а также особенности статуса гражданской службы; (2) основанные на одинаковых принципах системы судебного и квази-судебного контроля над актами органов публичной администрации; (3) аналогичные причины и условия учреждения института; (4) а также если при создании института омбудсмана в качестве образца использовались одинаковые конституционно-правовые модели. Все перечисленные условия соблюдены в отношении таких англосаксонских стран, как Новая Зеландия, Соединенное Королевство, Канада, Австралия и Ирландия.

Все перечисленные страны относятся к категории демократических парламентских систем власти. Учрежденные ими институты омбудсмана представляют собой институты первой волны: их появление было обусловлено недостаточной эффективностью судебных и парламентских механизмов контроля над органами публичной администрации. Тот факт, что указанные страны имеют различные формы политико-территориального устройства (Новая Зеландия, Ирландия – унитарные государства, Канада и Австралия –

---

<sup>3</sup> *Hertogh M* Coercion, Cooperation and Control: Understanding the Policy Impact of Administrative Courts and the Ombudsman in Netherlands // *Law & Policy* 2001 Vol 23. №1. P 55.

федеративные, а Соединенное Королевство – регионалистское), оказывает определенное влияние на форму института, его компетенцию, количество омбудсманов в той или иной стране, однако не ведет к принципиальным отличиям институтов между собой. Общность черт института омбудсмана в указанных странах общего права обуславливается признаками парламентских систем вестминстерского типа, для них характерными. Во всех указанных странах положение института в институциональной системе объясняется его статусом должностного лица, институционально связанного с парламентом.

Во втором и третьем параграфах – «Генезис и история развития института омбудсмана в Соединенном Королевстве» и «История учреждения и развития института омбудсмана в Республике Ирландии» – проведен анализ исторических фактов и документов, позволяющий представить историю института омбудсмана в рассматриваемых странах в качестве последовательно сменяющих друг друга этапов и выявить общее и особенное в эволюции института.

История института омбудсмана в Соединенном Королевстве насчитывает более 30 лет. Структура служб омбудсманов публичной сферы в целом сформировалась к середине 70-х годов прошлого века – после учреждения института парламентского комиссара по делам администрации (1967 г.), введения должностей комиссаров по делам служб здравоохранения (1972-73 гг.) и комиссаров по делам местной администрации (1974-75 гг.) в отношении Англии, Шотландии и Уэльса, а также соответствующих должностей для Северной Ирландии (1969 г.) – и не претерпевала существенных изменений вплоть до конца 90-х годов XX столетия.

В диссертации детально рассмотрен процесс институционализации региональных омбудсманов, который начался в конце 90-х годов прошлого века в связи с децентрализацией управления в Соединенном Королевстве. Пересмотр законодательства об омбудсманах, катализатором которого выступил процесс деволуции, коснулся не только омбудсманов Северной Ирландии, Шотландии и Уэльса, но и такого консервативного института, как британский парламентский комиссар. В настоящее время на рассмотрении Палаты общин находится законопроект об обеспечении непосредственного доступа к парламентскому комиссару по делам администрации.

Процесс реформирования института омбудсмана в Соединенном Королевстве не завершен. На наш взгляд, региональным омбудсманам еще предстоит пройти этап институционализации, а реформирование института британского парламентского комиссара по делам администрации продолжится и после того, как будет установлена процедура непосредственного доступа граждан к нему.

Пример Соединенного Королевства оказал значительное влияние на форму, которую приобрел институт омбудсмана в Республике Ирландии. Институт, учрежденный сравнительно поздно, в 1980 г., начал функционировать только спустя четыре года. Так же, как и родственный ему институт в Соединенном Королевстве, ирландский омбудсман сперва пользовался незначительной поддержкой и эволюционировал сравнительно медленно, преимущественно посредством изменения конституционно-правовой практики. В последние годы были приняты акты, учреждающие институты омбудсмана специальной компетенции – омбудсмана по делам детей и омбудсмана для Сил обороны.

В истории института омбудсмана Ирландии отчетливо выделяются два периода, которые совпадают с пребыванием в должности первого и второго омбудсманов. Это совпадение обусловлено экономическими и политическими причинами.

Экономическая нестабильность и сопряженная с ней череда политических кризисов воспрепятствовали первому омбудсману эффективно осуществлять свои функции. Очевидно также, что неиспользование омбудсманом ряда своих полномочий (среди которых следует особо выделить проведение расследований по собственной инициативе) было связано с отсутствием достаточных ресурсов и поддержки института со стороны органов публичной власти, в которой первый, безусловно, нуждался.

В 90-е гг. XX в. экономическая ситуация в Ирландии изменилась к лучшему. Государство, приостановившее свою социальную деятельность в 80-е гг. прошлого века, вернулось в социальную сферу, что привело к увеличению количества социальных программ, связанных с ними благ, а также числа и масштабов нарушений прав граждан со стороны административных органов, ответственных за реализацию этих программ. Расследования омбудсмана,

способствовавшие установлению системных недостатков функционирования публичных органов и устранению их неблагоприятных последствий, стали важной составляющей эффективной деятельности государства в социальной сфере.

Несмотря на то, что ирландский институт омбудсмана начал функционировать на 16 лет позже, чем его аналог в Соединенном Королевстве, в развитии этих институтов с середины 90-х гг. прошлого века наблюдаются общие тенденции. К ним следует отнести особую роль института в реализации законодательства о свободе доступа к информации, возрастание значения омбудсмана как института, способствующего усовершенствованию функционирования административной системы, ориентацию служб на максимальный учет интересов граждан. Этот «параллелизм» развития обуславливается совокупностью факторов национального и регионального характера. К первым следует отнести реформы политической и административной систем, проводимые в рассматриваемых странах с начала 90-х гг. прошлого века. Ко вторым – возрастание влияния права ЕС и кооперации между государствами-членами ЕС, а также расширение сотрудничества в рамках британо-ирландских отношений.

Во **второй главе** диссертации «Конституционно-правовой статус института омбудсмана в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии» в сравнительном плане рассматриваются компетенция, порядок замещения должности омбудсмана, обеспечение деятельности службы, ответственность и процессуальные формы осуществления омбудсманами своих полномочий. Глава состоит из четырех параграфов.

В **первом параграфе** «Компетенция омбудсманов в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии» анализируются предметы ведения и полномочия омбудсманов в рассматриваемых странах. Параграф состоит из двух подпараграфов.

В **первом подпараграфе** «Предметы ведения омбудсманов в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии» проводится сравнение сфер компетенции омбудсманов.

В Соединенном Королевстве сформировалась разветвленная, многоуровневая система институтов омбудсмана. Британский парламентский

комиссар по делам администрации – единственный омбудсман, осуществляющий свои функции в отношении центральных публичных органов Соединенного Королевства, компетенция которых распространяется на всю территорию страны. Сфера компетенции остальных омбудсманов ограничена публичными органами и учреждениями, действующими в рамках соответствующих регионов – Северной Ирландии, Шотландии и Уэльса – и на местном уровне в Англии.

На каждой территории соответствующие институты призваны контролировать три основные категории органов – органы исполнительной власти, учреждения национальной службы здравоохранения и местную администрацию. Особенности политико-территориального устройства страны обуславливают необходимость распределения предметов ведения между национальным омбудсманом (британским парламентским комиссаром) и региональными омбудсманами. Парламентский комиссар по делам администрации призван контролировать решения или действия (бездействие) органов и учреждений, осуществляющих административные функции, сохраненные за Королевством, в то время как в сферу компетенции омбудсманов Северной Ирландии, Шотландии и Уэльса входят органы и учреждения, осуществляющие административные функции в пределах вопросов, переданных регионам.

Если не принимать во внимание различия предметных сфер компетенции отдельных омбудсманов внутри каждой страны, можно обнаружить сходства и отличия в категориях публичных органов и учреждений, подлежащих контролю в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии. И в одной, и в другой стране в сферу компетенции омбудсманов включены правительственные департаменты (включая возглавляющих их министров), исполнительные агентства, муниципальные советы и органы, исполняющие на местном уровне их функции, а также управления служб здравоохранения. Квази-автономные неправительственные учреждения, которые в Соединенном Королевстве включены в сферу компетенции омбудсманов, не входят в число органов и учреждений, подконтрольных ирландскому омбудсману, несмотря на то, что последний неоднократно предпринимал попытки убедить правительство и парламент расширить сферу его компетенции. Также в компетенцию

ирландского омбудсмана не входит проведение расследований в отношении арендодателей, которые в Соединенном Королевстве включены в число лиц, подконтрольных омбудсманам по делам публичных служб Шотландии и Уэльса. Из сферы компетенции омбудсманов в рассматриваемых странах однозначно исключены: правительство как коллегиальный орган, принимающий политические решения, церковь, национализированные производства, суды и трибуналы.

Ограничения предметов ведения омбудсманов в Соединенном Королевстве связаны с концептом «неудовлетворительного управления». Они могут провести расследование по жалобе, только если лицу была причинена несправедливость или неудобство, в то время как ирландские омбудсманы обладают большей свободой, так как вправе принять жалобу к рассмотрению, даже если неблагоприятное последствие фактически не наступило. В сфере компетенции омбудсманов Ирландии также однозначно включены дискреционные решения должностных лиц, и это право не ограничено вопросами процедуры, как в Соединенном Королевстве. Ограничения последних в этой сфере приводит к тому, что неудовлетворительные административные решения, принятые с соблюдением надлежащей процедуры, не охватываются понятием неудовлетворительного управления.

Несмотря на различия, касающиеся сферы компетенции омбудсманов рассматриваемых стран, общее поле и характер их деятельности идентичны. Они призваны контролировать решения или действия (бездействие) публичных органов и должностных лиц не только с точки зрения требований, содержащихся в законодательстве и административных циркулярах, но также и с точки зрения принципов «наилучшего (совершенного) управления».

Концепция института, выразившаяся, в частности, в ограничениях сферы компетенции омбудсманов в рассматриваемых странах, требует, чтобы омбудсманы уделяли особое внимание административным решениям, которые связаны *не только* с нарушением формальной законности.

Во втором подпараграфе «Полномочия омбудсманов в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии» проводится сравнение полномочий омбудсманов в рассматриваемых странах.

Если сфера компетенции омбудсманов и специфика ее юридического закрепления характеризуются значительными национальными особенностями, то при сравнении полномочий омбудсманов выясняется их практически буквальное совпадение. Объясняется это одинаковым подходом Соединенного Королевства и Республики Ирландии к определению функциональной направленности института.

Омбудсманы в рассматриваемых странах призваны осуществлять две основных функции – функцию восстановления индивидуальных прав и функцию выявления общих недостатков функционирования административной системы и совершенствования административной практики.

В осуществлении функции совершенствования стандартов административной деятельности большую роль играет право омбудсманов издавать руководства о надлежащей административной практике. Как показывает опыт деятельности ирландского омбудсмана, формальное закрепление этого права не является обязательным. Однако в Соединенном Королевстве такие руководства издавали только комиссары по делам местной администрации, за которыми это право было непосредственно закреплено. Впрочем, компенсатором отсутствия таких полномочий у британского парламентского комиссара по делам администрации и комиссара по делам служб здравоохранения может выступать роль специального комитета Палаты общин по делам публичной администрации, который обобщает результаты деятельности этих омбудсманов.

Необходимо отметить также, что при осуществлении функции непосредственного рассмотрения жалобы возможности омбудсманов Соединенного Королевства (в особенности, британского парламентского комиссара) по сравнению с их ирландскими коллегами существенно меньше. В первую очередь это связано с отсутствием права проводить расследования по собственной инициативе. Наиболее серьезные ограничения касаются британского парламентского комиссара и североирландского омбудсмана Ассамблеи, которые не имеют права действовать даже по прямому побуждению гражданина, а вынуждены ждать вмешательства третьей стороны – депутата. Указанные два института также поставлены в зависимость от органов законодательной власти в том, что касается предания гласности результатам их

деятельности. Однако общей тенденцией правового регулирования института региональных омбудсманов (Шотландия и Уэльс) стало расширение права публиковать свои отчеты об окончании расследования, а также специальные и ежегодные доклады.

Омбудсмены Республики Ирландии относятся к более активной, инициативной модели института, нежели омбудсмены в Соединенном Королевстве. Связано это не только с правом проводить расследования по собственной инициативе. Возможность более эффективного общего воздействия, выходящего за пределы конкретной жалобы, заключена в самом способе определения сферы компетенции: ирландские омбудсмены вправе принять жалобу к рассмотрению, даже если неблагоприятное последствие фактически не наступило, но только *могло* наступить. При этом омбудсман уполномочен провести расследование даже в случае обнаружения признаков потенциального нарушения принципов надлежащего управления.

Фактический конституционно-правовой статус омбудсманов в рассматриваемых странах не совпадает с их формальным статусом. Существует тенденция отказа от использования тех формальных полномочий, которые связаны с принуждением: официальное истребование документов, вызов должностного лица для проведения допроса. Ни разу не фиксировались случаи привлечения должностных лиц к ответственности за воспрепятствование деятельности омбудсмана, омбудсмены чрезвычайно редко прибегали к опубликованию специального доклада о неисполнении их рекомендаций.

Во **втором параграфе** «Порядок приобретения полномочий омбудсманами в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии и обеспечение их деятельности» анализируется процедура замещения должности омбудсмана, а также характер, структура и особенности финансирования служб омбудсмана в рассматриваемых странах. Параграф включает два подпараграфа.

В **первом подпараграфе** «Процедура замещения должности омбудсмана в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии» рассмотрены особенности порядка замещения должности омбудсмана, требования к кандидатам, назначаемым на должность, срок полномочий и субъектный состав лиц, участвующих в соответствующих процедурах.

Формально в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии омбудсмены назначаются на должности главой государства (Ее Величеством и Президентом соответственно). При этом законодательство, принятое в Соединенном Королевстве в 60-х и 70-х гг., а в Ирландии – в 80-х гг. прошлого века не закрепляет особых гарантий участия парламента и, в особенности, оппозиционных партий в процедуре формирования института. На первых этапах развития института в указанных странах правительства занимали доминирующее положение при назначении омбудсманов, что – в связи с совпадением парламентского большинства и правительства – фактически лишало смысла существование нормы об участии парламента в процедуре назначения. Впоследствии права участия лидеров оппозиции в процедуре назначения омбудсманов на должность были урегулированы при помощи *конституционных соглашений*. Тем не менее, новое законодательство об омбудсманах Шотландии и Уэльса предусмотрело особые права представительных органов и фракций, в них представленных, позволяющие им играть решающую роль в процедуре замещения должности омбудсмана.

Во **втором подпараграфе**, озаглавленном «Характер, структура и финансирование служб омбудсмана в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии», перечисленные вопросы также рассматриваются через призму обеспечения надлежащей независимости института.

Страны Содружества и Республика Ирландия не восприняли практику скандинавских стран, в которых омбудсман в соответствии с законом или по традиции является высококвалифицированным юристом. В законодательстве рассматриваемых стран отсутствуют специальные требования к кандидатуре на должность, образованию лица или его квалификации. История функционирования института в рассматриваемых странах показывает, что омбудсман не является юристом, а службы омбудсмана не носят юридического характера. Это объясняется, с одной стороны, особенностями профессионального юридического образования, ориентированного преимущественно на тонкости судебных процедур и отличающегося чрезмерным легализмом, а, с другой, – неформальным характером деятельности омбудсманов в англосаксонских странах.

Принадлежность омбудсмана и должностных лиц, работающих в аппарате омбудсманов, к категории бывших гражданских служащих остается характерной чертой англосаксонских служб омбудсманов. Однако специалисты в Соединенном Королевстве отмечают, что не было ни одного случая, давшего основания подозревать омбудсманов и сотрудников их аппаратов в покровительствующем отношении к органам публичной администрации.

Законодательство в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии предоставляет исполнительной ветви власти широкие полномочия по определению размера средств, выделяемых на нужды функционирования служб омбудсмана. Пример Республики Ирландии подтверждает то, что право устанавливать финансовые ограничения функционирования службы омбудсмана, а также право назначать сотрудников аппарата, определять его численность представляет собой грозное оружие в руках администрации, которую омбудсман призван контролировать. Правительственный контроль над средствами, выделяемыми на нужды служб омбудсманов, опасен не только тем, что при помощи финансовых рычагов можно оказывать на омбудсмана давление, но и тем, что недостаточное финансирование может привести к неэффективному выполнению функций и, как следствие, снижению доверия населения к институту омбудсмана как средству рассмотрения жалоб на решения органов публичной администрации.

В Соединенном Королевстве и – с 90-х годов прошлого века – в Республике Ирландии органы исполнительной ветви власти не прибегали к практике ограничения деятельности служб омбудсманов при помощи финансовых рычагов. Тем не менее, в Соединенном Королевстве новое законодательство об омбудсменах Шотландии и Уэльса максимально ограничило возможности исполнительной ветви власти по участию в процессе финансирования деятельности аппарата омбудсманов.

В третьем параграфе «Процессуальные формы осуществления омбудсманами своих полномочий в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии» проведен анализ процедур, используемых омбудсманами при реализации своих полномочий.

Процессуальные формы деятельности омбудсманов в рассматриваемых странах законодательством детально не урегулированы. Исчерпывающее

представление о процедурах и формах осуществления омбудсманом своих полномочий невозможно получить без изучения внутренних правил процедуры служб омбудсмана, регулирующих деятельность сотрудников аппарата, и, отчасти, ежегодных отчетов омбудсманов.

Анализ вышеупомянутых документов позволяет заключить, что в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии процедура осуществления омбудсманом своих полномочий включает пять основных стадий:

1. стадию получения жалобы и оценки ее приемлемости;
2. стадию предварительного рассмотрения дела;
3. стадию проведения официального расследования;
4. стадию подготовки проекта отчета о расследовании, разработки и апробации рекомендаций омбудсмана;
5. стадию исполнения рекомендаций омбудсмана.

Стадии отличаются видами и объемами полномочий омбудсмана, осуществляемыми в их рамках, правами и обязанностями заявителей, публичных органов и должностных лиц, в отношении которых ведется расследование, процессуальными сроками и иными особенностями производства.

В рассматриваемых странах существуют одинаковые подходы к правовому регулированию процедур деятельности омбудсманов. Это, в частности, объясняет и общие тенденции правового регулирования различных аспектов осуществления омбудсманом своих полномочий. В Республике Ирландии и в Соединенном Королевстве значительно упрощены процедуры доступа жалобщика к омбудсманам. Изучение деятельности омбудсманов демонстрирует, что они стремятся расширить практику неформального разрешения дел, редко прибегают к использованию формальных полномочий, связанных с проведением расследования, а также используют одинаковые подходы к рекомендуемым средствам восстановления прав и устранения негативных последствий неудовлетворительных административных решений или действий (бездействия).

При этом наблюдается расширение спектра средств воздействия на публичные органы с целью обеспечения исполнения рекомендаций омбудсманов. Среди этих средств особое место занимают процедуры

апробации рекомендаций, обязанность органа сообщить о результатах исполнения рекомендаций или объяснить причины неисполнения, предание гласности результатам конкретного расследования, а также привлечение судебных средств в целях экстраординарной имплементации решений омбудсмана.

В четвертом параграфе «Специфика конституционно-правовой ответственности омбудсманов в Соединенном Королевстве и в Республике Ирландии» исследуется феномен правовой ответственности омбудсманов в рассматриваемых странах.

Институт омбудсмана, создаваемый, в частности, с целью усиления контрольной парламентской функции, сам подлежит контролю со стороны представительных органов. Последние вправе применить к омбудсману меру конституционно-правовой ответственности в виде отстранения от должности в случае его неэффективной деятельности. В качестве конституционно-правовой санкции выступает освобождение лица от занимаемой должности. Порядок привлечения омбудсмана к конституционной ответственности аналогичен процедуре освобождения лица от должности по иным основаниям, например, в связи с неспособностью исполнять обязанности по состоянию здоровья. Решающая роль в данной процедуре принадлежит парламенту, который может оценить деятельность омбудсмана, изучая его ежегодные доклады.

Ежегодные доклады омбудсмана служат минимально необходимым средством отчетности омбудсманов перед парламентами. С точки зрения контроля над деятельностью омбудсмана наиболее эффективным представляется действующий в Палате общин Парламента Соединенного Королевства специальный комитет, который вправе требовать присутствия парламентского комиссара и комиссара по делам служб здравоохранения для Англии на заседании и (или) представления письменных ответов на поставленные вопросы. Представляется, что в отсутствие специального парламентского комитета, надзирающего за деятельностью омбудсмана, удачный пример решения проблемы представляет законодательство Уэльса, в котором на уровне регламента Ассамблеи существует норма, обязывающая парламентариев обсудить ежегодный отчет омбудсмана.

В **заключении** к диссертации на основе обобщения теоретического и практического опыта организации и функционирования конституционно-правового института омбудсмана в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии даны практические рекомендации о возможных путях реформирования института в Российской Федерации.

В **приложениях** к диссертационному исследованию приводятся оформленные в таблицы и диаграммы статистические данные о функционировании института омбудсмана в Соединенном Королевстве и Республике Ирландии, позволяющие верифицировать выводы диссертанта; хронологические таблицы, содержащие информацию об этапах принятия соответствующего законодательства, сроках полномочий омбудсманов, изменениях сферы их компетенции; а также аналитические таблицы, в которых в сжатом виде по ряду критериев (сфера компетенции, полномочия, характер решения и средства его принудительного исполнения, срок полномочий, форма отчетности перед парламентом и проч.) проводится наглядное сравнение рассматриваемых институтов.

Основные результаты исследования изложены в следующих публикациях:

1. Тимофеев М.Т. Реформа института омбудсмана в свете децентрализации управления (деволюции) в Соединенном Королевстве // Федерация. 2005. №3(5). С. 13-20. 1 п.л.

2. Тимофеев М.Т. Институциональные гарантии свободы доступа к информации в зарубежных странах (на примере Ирландской Республики) // Актуальные проблемы российского права: Сборник научных трудов / Отв. ред. И.М.Мацкевич, Г.А.Есаков. Вып. 1. М., ООО «Полиграф ОПТ», 2005. С. 70-77. 0,5 п.л.

Принято к исполнению 18/10/2005  
Исполнено 19/10/2005

Заказ № 1137  
Тираж: 150 экз.

---

ООО «11-й ФОРМАТ» ИНН 7726330900  
Москва, Варшавское ш., 36  
(095) 975-78-56  
(095) 747-64-70  
[www.autoreferat.ru](http://www.autoreferat.ru)

№ 20226

РНБ Русский фонд

2006-4

17738