

Ибраева В.С.

## ОМБУДСМЕН XXI КЫЛЫМДЫН ИЗИЛДӨӨ ОБЪЕКТИСИ КАТАРЫ

Ибраева В.С.

## ОМБУДСМЕН КАК ОБЪЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ XXI ВЕКА

V.S. Ibraeva

## OMBUDSMAN AS AN OBJECT OF RESEARCH OF THE XXI CENTURY

УДК: 351.87

*Бул макалада бүгүнкү күндө актуалдуу болгон адам укуктарын коргоо институттар ичинен эң маанилүүсү – омбудсмен тууралуу сөз болууда. Омбудсмен кызматы XIX кылымда Швецияда пайда болгону менен жалпы дүйнө мамлекеттеринин иш тажрыйбасына XX кылымда гана таркаган. Макалада бул институтту изилдеген адабияттарга сереп салынган.*

**Негизги сөздөр:** адам укуктары, омбудсмен, чөлкөмдүк омбудсмен, укуктарды коргоо.

*В статье речь идет об одной из актуальных институтов по защите прав человека - омбудсмене. Несмотря на возникновение в XIX веке в Швеции, служба омбудсмена в практику других государств вошел только в XX веке. В статье дается обзор литературы исследовавших данный институт.*

**Ключевые слова:** права человека, омбудсмен, региональный омбудсмен, защита прав.

*In this article we are talking about one of the important institutions for the protection of human rights - the ombudsman. Despite the emergence in the 19th century in Sweden, the Ombudsman's office in the practice of other states came only in the 20th century. We research the literature review of this institution.*

**Key words:** human rights, ombudsman, a regional ombudsman, the protection of rights.

Советтер Союзу таркагандан кийин адам укуктары көйгөйү эң актуалдуу маселелерден болуп калгандыктан, бул тармакта изилдөөлөрдүн саны көбөйгөн. Чет мамлекеттердин конституциялык укуктары боюнча чыгарган укук таануучулардын эмгектеринде биринчи жолу омбудсмен институту жөнүндөгү баяндамалар байма-бай чыга баштаган. Алардын арасында Маклаков В.В., Страшун Б.А., Чиркин В.Е., Лукашева Е.А., Власов К.С., Хаманева Н.Ю., Бойцова Л.В., Бойцова В.В., Мальцев В.А., Сантуш Р.Д., Сунгуров А.Ю., Бутусова Н.В., Комарова В.В., Князькин С.А., Шеенков О.А., Ракитская И.А., Соколов А.Н., Трумпель К.Б., Коврякова Е. Ж.б. бар.

Омбудсмен институтуна өз эмгектеринде көп көңүл бурган авторлордун катарына В.В. Бойцова, А.Ю. Сунгуров, В.В. Чуксина Н.Ю. Хаманевалар кирет.

Постсоветтик мамлекеттерде алгачкылардан болуп омбудсмен кызматы жөнүндө кеңири сереп салгандардын бири В.В.Бойцова болгон. Ал 1996-жылы “Адам жана жарандын укуктарын коргоо кызматы. Дүйнөлүк тажрыйба” аттуу монографиясын чыгарган. Бул илимий эмгек постсоветтик мейкин-

дикте алгач жүргүзүлгөн омбудсмен кызматынын тарыхы, калыптануусу жана аткарым укуктары тууралуу салыштырма укуктук изилдөө болгонун эч ким тана албайт. Бул китебинде автор дүйнөдөгү 15 мамлекеттеги омбудсмен кызматына мүнөздөмө берип чыккан. Автор биринчилерден болуп бул кызматтын саясаттан тышкары болушу зарыл экендигин тааныган. Ошону менен бирге эле ал бул кызматтын бюрократташтырылыш коркунучу бар экендигин тастыктаган [1].

Белгилүү саясат таануучу-окумуштуу А.Ю. Сунгуров илимий изилдөөсүнүн көп бөлүгүн адам укуктарын коргоо темасына арнаган.

А.Сунгуров жетектеген “Стратегия” борборунун ишмердүүлүгүнүн натыйжасында омбудсмен кызматынын салттык өнүгүүсү жана заманбып тажрыйбаларын салыштырмалуу талдоону камтыган китеби жарык көргөн. Анын редакторлугунун негизинде бийликтин адам укуктарын коргоодогу ишмердүүлүгүн, адам укуктары боюнча комиссиялар менен омбудсмен кызматтары тууралуу жана ушул кызматтардын орусиялык чөлкөмдөрдөгү тажрыйбасын баяндаган китептери жарык көргөн [2].

Ал Орусиядагы омбудсмен кызматынын пайда болушун, кийинчерээк өнүгүшүн карап чыгып, анын чөлкөмдөрдө калыптанышына айрыкча токтоло кеткен. Автор бул кызматтын чөлкөмдөрдө ийгиликтүү иш алып барышына жергиликтүү жарандык сектордун колдоосу талап кылынаарын айта кеткен. Антан тышкары Орусиянын чөлкөмдөрүндөгү адам укуктары боюнча ыйгарым укуктуу тууралуу мыйзамдардын салыштырма талдоосун ишке ашырып, омбудсмен институтунун жарандык коом менен болгон карым-катнашын чагылдырган [3].

Улуттук укук коргоо институттардын карап чыгып, “Париж принциптеринин” негизинде аткарым кылган органдардын ишмердүүлүгүн талдоонун негизинде В.Чуксина илимий макаласын басып чыгарган. Анда омбудсмен жана адам укуктары боюнча комиссиялардын ишмердүүлүгүнүн натыйжалуулугун жогорулатуу көйгөйлөрү чагылдырылган [4].

Өзүнүн «Адам укуктарын колдоо жана коргоо боюнча адистештирилген институттар жана «классикалык» омбудсмен: салыштырмалуу-укуктук талдоо» аттуу макаласында В.Чуксина мурунку илимий изилдөөсүнүн уланткан. Анда ал батыш Европа өлкөлөрүнүн мисалында адам укуктарын коргогон адистештирилген институттардын типтери жана өз-

гөчөлүктөрүн карап чыккан. Анын негизинде алардын «классикалык» омбудсмен менен салыштырып талдаган. Макалада Франциядагы «ортомчу» (медиатор) институтунун өзгөчөлүгүн карап чыгып, институттун өкүлчүлүгү (делегаты) жана адам укуктары тармагындагы мыйзамдарды жакшыртуу укуктарын баса белгилеген [5].

КМШ мамлекеттериндеги адам укуктарын коргоонун конституциялык системасына көңүл буруунун натыйжасында ушул эле изилдөөчүнүн эки бөлүмдөн турган илимий макаласы жарык көргөн. Макаланын биринчи бөлүмүндө Борбордук Азия чөлкөмүндөгү мамлекеттердин адам укуктарын колдоо жана коргоо тармагындагы ишмердүүлүктөрү чагылдырылган. Тактап айтканда бул макала Өзбекстан, Казакстан, Кыргызстан, Тажикстан өлкөлөрүндөгү алгач адам укуктары боюнча комиссиялардын, андан соң омбудсмен институтунун калыптанышынын укуктук негиздерин баяндаган. Бул илимий баяндаманын экинчи бөлүмү көңүлдү Чыгыш Европа жана Кавказдагы постсоветтик мамлекеттердин тажрыйбасына бурган. Анын негизинде автор Армения, Азербайжан, Орусия, Украина, Молдова республикаларында омбудсмендин пайда болуу жана ыйгарым укуктарын аткаруусунун өзгөчөлүктөрүн карап чыккан [6].

Дагы бир илимий макаласында автор Канада жана Австралиянын мисалында улуттар шериктештигиндеги адам укуктарын коргоо жана колдоо боюнча институттардын, алардын ичинде омбудсмендин ишмердүүлүгүн карап чыккан. Бул баянама Торрес кысыгындагы аралдардын аборигендери жана жашоочуларынын коомдук акыйкатчылык маселелери боюнча омбудсмендин кызматынын киргизилиши дүйнө жүзүнүн башка жеринде кездешпегендигин дагы бир тастыктаган.

В.В. Чуксинанын башка илимий макалалары дагы омбудсмендин ишмердүүлүгү менен байланышкан ар түрдүү көйгөйлөрдү чагылдырууга багытталган. Дагы бир илимий баяндамасын толугу менен бул институттун кыйноого каршы улуттук алдын алуучу механизми катары ишмердүүлүгүнө арнаган. Бөлөк макаласында автор БУУнун сунуштарына (Париж принциптери) ылайык Орусиядагы омбудсмендин ишмердүүлүгүнө көңүл бурулган [7].

Белгилүү окумуштуу Н.Ю. Хаманева да өз изилдөөлөрүнүн чегинде омбудсмен кызматына көңүл бургандардан. Анын омбудсмен кызматын изилдөө жаатындагы алгачкы илимий макаласы мамлекеттик башкаруудагы жарандардын укугун коргоодо омбудсмен институтунун ролун аныктоого багытталган [8].

Бул окумуштуунун дагы бир эмгеги чет мамлекеттердеги омбудсмен кызматынын ишмердүүлүгүнө арналган. Анда автор кызматтын укуктарын, кызматтык мөөнөттөрүн, калктын ага кайрылуу мүмкүндүктөрүн Швеция, Жаңы Зеландия, Улуу Британия, Франция ж.б.у.с. мамлекеттердин мисалында салыштырып талдоого жетишкен, андан тышкары

омбудсмен кызматынын адам укуктарын жана эркиндиктерин колдоо тармагындагы тескөө аткарымынын аныктаган [9].

Н. Хаманева андан соң “Аткаруу бийлиги тармагындагы жарандардын укуктарын коргоо” аттуу эмгегин басып чыгарган. Ал изилдөөдө административдик укук ченинде абдан жакшы натыйжаларды берген институт катары омбудсмен кызматын карап чыккан. Автор аткаруу бийлигинин деңгээлиндеги омбудсмендин көзөмөл аткарымын, ыйгарым укуктарын жана анын ишмердүүлүгүн тескөөнүн мыйзамдык көйгөйлөрүн иликтеп өткөн [10].

Дагы бир илимий баяндамасында Н.Хаманева Орусиядагы адам укуктары боюнча ыйгарым укуктунун конституциялык-укуктук макамын аныктап кеткен. Андан тышкары автор балдардын укуктарын коргоо боюнча ыйгарым укуктуу институттун талдап чыккан. Изилдөөсүндө автор бул кызматтын пайда болуу жана жакшыртуу маселелерин карап чыккан [11].

Адам укуктарын коргоонун дүйнөлүк жана орусиялык механизмдерин изилдөөнүн чегинде омбудсмен кызматын иликтегендердин арасында А.Азаров, В.Ройтер жана К.Хюфнерлер бар. Алар Орусиядагы болгон адам укуктары боюнча ыйгарым укуктуу кызматынын келип чыгышы, укуктары жана мүмкүнчүлүктөрүн соттон тышкары адам укуктарын коргоо механизмдеринин эң натыйжалуу институту катары карап келишкен [12].

Бул кызматтын салыштырма-укуктук талдоосуна арналган дагы бир монография О.Н. Доронина тарабынан жазылган. Бул эмгегин автор мурдагы Советтер Союзунун аймагындагы мамлекеттерде адам укуктарын колдоо жана коргоо жаатында натыйжалуу институт болгон омбудсмендин ишмердүүлүгүндөгү мыйзам ченемдүүлүктөргө көңүл бурган. Бул китепте автор омбудсмен кызматынын мазмунун жана моделдерин карап чыгып, каралган мамлекеттердеги адам укуктарын коргоонун мыйзамдык негиздеринин эл аралык стандарттарга дал келишине баа берген. Бир кемчилдиги эмгек Европадагы мамлекеттердин тажрыйбасын гана карап, Борбордук жана Чыгыш Европа, ошондой эле Кавказ жана Борбордук Азиядагы өлкөлөрдү көз жаздым астында калтырган [13].

Дагы бир окумуштуу К.Трумпель омбудсмен институтун, анын пайда болуу тарыхын, түшүнүгүн, негизги өзгөчөлүктөрүн баяндаган илимий макаланы автору. А.Соколов менен биригип ал парламенттик омбудсменди комплекстүү изилдөөнүн натыйжасында «Парламенттик омбудсмен: генезиси, иш жүргүзүшү, өнүгүү тенденциялары» аттуу эмгек жаратышкан. Авторлор институттун пайда болуу тарыхын карап чыгып, соңунда Орусия Федерациясындагы институттун негизги критерийлерин аныктаганга аракет кылышкан. Китептин авторлору Орусияда адистештирилген омбудсмендин пайда болуусунун өбөлгөлөрүн жана анын ыйгарым укуктарын чектеп чыгышкан [14].

Андан соң О.А. Шеенковдун «Омбудсмен институтунун жаралышы жана өнүгүүсү: дүйнөлүк тажрыйба» аттуу китеби жарык көргөн. Автор эмгегинде омбудсмендин чет мамлекеттердеги тажрыйбасын талдап, институттун башка адам укуктарын коргогон органдардан айырмачылыгын изилдеген. Китебин корутундулап жатып ал адистештирилген омбудсмендердин пайда болушун, парламенттик жоопкерчиликтен коомдук жоопкерчиликке өтүүнү, чөлкөмдүк омбудсмендердин пайда болуш тенденцияларын тактап өткөн. Ушул эле окумуштуунун Орусия Федерациясындагы омбудсмен кызматына арналган монографиясы басмадан чыккан. Бул эмгек орус жергесинде адам укуктары боюнча ыйгарым укуктуу конституциялык институтунун калыптануусуна көңүл бурган [15].

Орусия Федерациясынын субъекттериндеги омбудсмендин конституциялык макамына салыштырма-укуктук талдоонун натыйжасын илимий макаласында Г.Мустафина чагылдырып кеткен. Автор субъекттерди адам укуктарын коргоо боюнча бекитилген укуктук ченемдери боюнча төрт топко бөлгөн: конституцияларында атайын кызмат катары белгиленген; адам укуктарына арналган бапта же беренесинде кызматтын аткарымы тууралуу ченем каралган; субъекттин өкүлчүлүк органынын ыйгарым укуктарын бекиткен беренелерде айтылган; конституциясында атайын айтылбай учкай жарыяланган федерациянын субъекттери [16].

Чөлкөмдүк омбудсменге көз кырын салып, маныздуу изилдөөлөрдү жүргүзгөндөрдүн катарына Р.Вагизовду кошсок болот. Ал 2000-2010-жылдары Татарстандын адам укуктары боюнча ыйгарым укуктуусу кызматын аткарган. Автор заманбап укуктук доктринадагы омбудсмендин түшүнүгүн аныктаганга аракет кылган. Бул институтту сыртынан эмес, ичинен билгендерден болуп кызматтын тарыхын, теориялык негиздерин жана ишмердүүлүгүнүн тажрыйбасын чагылдырып кеткен. Андан тышкары ал федерациянын субъекттеринде адистештирилген омбудсмен кызматынын калыптанышын изилдегендерден эле [17].

Ушундай эле Орусиянын субъекттериндеги кызматтын пайда болушун талдап, Амур облусунун омбудсменинин ишмердүүлүгүн изилдөөнүн обьектисина айланткан авторлор О.Скоробогатова менен Ю.Кокамбо [18]. Андан сырткары О.Скоробогатова Амур облусундагы пенитенциардык мекемелердеги адам укуктарынын омбудсмен кызматы тарабынан корголушун баяндаган. Институттун бул мекемелердин ишмердүүлүгүнө кийлигишүүсүнүн негизинде Амур облусундагы омбудсмендин өкүлү тууралуу Жобонун пайда болушу абалдын аз дагы болсо жакшы жакка бурулуп жаткандыгынан кабар берет. Дагы бир ишинде автор Орусиядагы омбудсмен кызматынын ишмердүүлүгүндө бул кызматтын дүйнөлүк моделдеринин айкалышын жазып кеткен [19].

Омбудсмен кызматынын массалык аң-сезимдин өнүгүүсүнө жана жарандык коомдун калыптануусуна

тийгизген таасирин Н.А.Волков изилдеген. Философиялык көз карашта илимий баяндамасында бул институттун ишмердүүлүгүнүн багыттары деп жарандардын укуктук аң-сезиминин калыптанышын, укуктук тарбияланышын, жараандуулукка окутулушун, адам укуктары тармагында калктын агартуусун тааныган [20]. Бул автор да омбудсмен кызматында эмгектенгендиктен бул институтту ичинен билгендердин катарында болгондуктан адам укуктары боюнча ыйгарым укуктуулардын мамлекеттик бийлик органдары менен болгон карым-катнаштарын аныктап келген.

Тарыхчы С.А.Денисов илимий макаласын Орусиядагы омбудсмен кызматын эки моделге бөлүүдөн баштаган. Анын ою боюнча мамлекеттеги коомдун эти тиби жарандык жана административдик деп шарттуу аталган эки түрдүү омбудсменди жаратат. Жарандык омбудсмен – коом тарабынан сунушталса, административдик омбудсмен – мамлекеттик аппарат тарабынан дайындалат. Биринчи түрдөгү кызмат жарандардын социалдык-экономикалык укуктарына көп көңүл бурса, экинчи түрү адамдардын өздүк жана саясий укуктарын коргоого багыт алат [21].

КМШ мамлекеттеринде омбудсмен кызматынын калыптанышына көңүл бургандардын бири Т.Н.Михеева болгон. Ал илимий макаласын КМШ өлкөлөрүндөгү адам укуктарын коргоо жараянынын абалын сүрөттөө менен бирге зарыл институт болгон омбудсмен институтунун ишмердүүлүгүн чагылдырганга аракет кылган [22].

Ал эми Е.Лохматов Балтика боюндагы мамлекеттердеги омбудсмен институту менен сот системасынын өз ара катнаш маселелерин баяндамасында чагылдырганга аракет кылган. Автор эмгегинде Латвия, Литва, Эстония мамлекеттеринин саясий-укуктук системасына омбудсмен кызматынын интеграцияланышын аныктаган [23].

#### Адабияттар:

1. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. - М.: Изд-во Бек, 1996. - 408 с.
2. Участие власти в защите прав человека: комиссии и Уполномоченные. / под ред. Сунгурова А. Ю. - СПб., 2001.; Комиссии и Уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. / под ред. Сунгурова А. Ю. - СПб., 2002.;
3. Сунгуров А.Ю. Из опыта развития института омбудсмена в регионах России. //ПОЛИС. – 2002. - №2. – С. 147-154.; Сунгуров А.Ю. Сравнительный анализ законодательства об уполномоченном по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации. //Государство и право. - 2003. - №4. - С.41-47.
4. Чуксина В.В. Национальный институты по содействию и защите прав человека: генезис и тенденции развития.//Акад.юр-й журнал. - 2010. - №3 (41). - С. 25-29.
5. Чуксина В.В. Специализированные институты по содействию и защите прав человека и «классический» омбудсмен: сравнительно-правовой анализ. //Акад.юр-й журнал. - 2011. - №1 (43). - С. 56.
6. Чуксина В.В. Пост-омбудсмен как интегральный компонент конституционной системы защиты прав и

- свобод человека и гражданина в странах СНГ (часть I: страны Центрально-Азиатского региона). //Акад. юр-й журнал. - 2012. - №1 (47). - С. 43-50.; Чуксина В.В. Пост-омбудсмен как интегральный компонент конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в странах СНГ (часть II: страны Восточной Европы и Закавказья). //Акад. юр-й журнал. - 2012. - №1 (47). - С. 56-62.
7. Чуксина В.В. Институт омбудсмана как национальный превентивный механизм против пыток. // Изв-я Ирк-й гос.экон-й академии. - 2012. - №3. - С. 140-144.
  8. Хаманева Н.Ю. Роль омбудсмана в охране прав граждан в современном государственном управлении. // Сов.гос. и право. - 1990. - № 9. - С. 138-147; Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. - М.: Ин-т государства и права РАН, 1998.
  9. Хаманева Н.Ю. Охрана прав граждан в зарубежных странах: институт обмдусмена: (сравнительный аспект). Сборник обзоров. /Отв. Ред. Е.В.Алферова. - М., 1991. - 54 с.
  10. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. - М., 1997. - 214 с.; Хаманева Н.Ю. Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. //Труды Института государства и права РАН. - 2008. - №6. – С.87-99.
  11. Хаманева Н.Ю. Институт уполномоченного по правам ребенка: проблемы развития и совершенствования. // Труды Института государства и права РАН. - 2012. - №5. – С.96-109.
  12. Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Права человека. Международные и российские механизмы защиты. – М., 2003. - С.311-322.
  13. Доронина О.Н. Институт омбудсмана в России и пост-социалистических странах: сравнительно-правовое исследование. – Ростов-н/Д., 2007. - 167 с.
  14. Соколов А.Н., Трумпель К.Б. Парламентский омбудсмен: генезис, функционирование, тенденции развития. - Калининград, 2000. - 94 с.
  15. Шеенков О.А. Зарождение и развитие института омбдсмана: мировой опыт. - М., 2004. - 124 с.; Шеенков О.А. Становление конституционного института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. - М., 2004. - 264 с
  16. Мустафина Г.А. Конституционный статус уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ). //Актуальные проблемы экономики и права. - 2008. - №4(8). - С. 161-168.; Вагизов Р.Г., Мустафина Г.А. Становление института специализированных уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. //Актуальные проблемы экономики и права. - 2008. - №2. - С.77-84.
  17. Вагизов Р.Г. Понятие омбудсмана (уполномоченного по правам человека) в современной правовой доктрине. //Российская юстиция.- 2008. - №11. - С. 36-39; Вагизов Р.Г. Институт Уполномоченного по правам человека: история, теория, практика: Учебное пособие. - Казань, 2005.
  18. Скоробогатова О.В., Кокамбо Ю.Д. Развитие института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации. // Вестник АГУ. – 2013. - №62. – С. 71-75.;
  19. Скоробогатова О.В. Защита прав человека Уполномоченным по правам человека в пенитенциарных учреждениях Амерской области. // Вестник АГУ. - 2010. - №50. - С. 89-94; Скоробогатова О.В. Гарантированность прав человека в местах принудительного содержания (на примере деятельности уполномоченного по правам человека). // Вестник АГУ. - 2008. - №42. - С. 40-42; Скоробогатова О.В. Опыт исторических и современных моделей омбудсмана в деятельности по правам человека в России // Вестник АГУ. - 2009. - №46. - С. 53-57.
  20. Волков Н.А. Влияние института омбудсменов в РФ на формирование правового сознания и развитие гражданского общества.// Философия образования. - 2009. - №1 (26). – С. 79-86.
  21. Денисов С.А. Две модели уполномоченного по правам человека для России.//Омбудсмен: государство и защита прав человека. - 2013. - №2. - С. 10-15.
  22. Михеева Т.Н. Институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмана) в странах СНГ. // Современное право. - 2007. - N10. - С. 115-117.
  23. Лохматов Е.А. Институт омбудсмана и судебная система в странах Балтии: механизмы и проблемы взаимодействия. // Политика и Общество. - 2007. - №10. - С. 104-107.

Рецензент: д.и.н., профессор Акунов А.