

## Глава 9

### ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА (ОМБУДСМАНА)

Институт уполномоченного по правам человека (российская разновидность института омбудсмана) является достаточно новым для нашей страны институтом. Его появление связано с развитием демократических преобразований в Российской Федерации, и к началу 2003 г. в России действуют уже Федеральный Уполномоченный по правам человека и двадцать Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Важность института Уполномоченного по правам человека для России определяется его специфическим местом в государственно-правовой структуре общества, а также унаследованной от предыдущего режима гипертрофированной ролью государства и характерной для переходного периода слабой дисциплиной и коррумпированностью чиновников, а также отсутствием взаимного доверия в обществе. Как известно, омбудсман понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений (Бойцова, 1996; Stacey, 1978).

Опыт свидетельствует, что потребность в этом институте возникает тогда, когда существующие институты не удовлетворяют решению всех контрольных задач и возникает необходимость дополнительной защиты прав граждан против административного произвола. Именно такая ситуация имеет место в современной России. Известно, что институт омбудсмана действует сейчас более чем в ста странах мира. Поэтому при распространении этого опыта на Россию представляется важным рассмотреть уже имеющийся опыт в других странах.

В некоторых странах наряду с национальными омбудсманами существуют также региональные и даже местные Уполномоченные по правам человека. Так, например, в Австрии существуют региональные омбудсмены в Тироле и Форарльберге, в Дании существует отдельный омбудсман Гренландии, все главные города Дании имеют муниципальных омбудсманов. В других странах, например, в Италии, институт Гражданского защитника существует пока только на региональном уровне.

Прежде всего, отметим многообразие названий, под которыми существуют в разных странах омбудсмены и их службы. В скандинавских странах, родине этого института, используется название омбудсман юстиции, в англоязычных странах — парламентский уполномоченный (Парламентский уполномоченный по делам администрации — Великобритания, Северная Ирландия, Шри Ланка),

Парламентский уполномоченный для расследований (Новая Зеландия), просто парламентский уполномоченный (омбудсман) — англоязычные провинции Канады; в трех странах применяется термин уполномоченный без упоминания прилагательного «парламентский»: уполномоченный по жалобам (Израиль), уполномоченный по правам граждан (Польша), уполномоченный по правам человека (Россия). Используются термины посредник, медиатор (Франция), проведор (поручитель) юстиции (Португалия), помощник граждан (штат Айова, США). В названии этого института применяется также термин «защитник», подчеркивающий его направленность именно на защиту прав граждан: защитник граждан (провинция Квебек, Канада), народный защитник (омбудсман) (Испания), публичный защитник (штат Небраска, США), гражданский защитник (итальянские провинции). Иногда функцию института омбудсмана выполняет коллективный орган: коллегия народной правозащиты (Австрия), комиссия по расследованиям злоупотреблений администрации (Непал), парламентская комиссия по правам человека (Латвия) (Righting Wrongs, 2000).

#### 9.1. Краткая история развития института омбудсмана

Исторически первой вехой в истории института в Швеции (и, соответственно, во всем мире) является возникшая в XVI в. фигура Главного Сенешаля («drotsen»), основная задача которого определена в Конституции 1960 г.: «Исторически и до сих пор в обязанности Сенешаля входит осуществление от имени верховной власти короля надзора за деятельностью и отправлением правосудия в королевстве». Право прямого воздействия на судебного чиновника, вплоть до его обвинений в суде, было возложено с 1683 г. на General Richz Schultz.

В 1713 г., вернувшись домой после многолетнего отсутствия и, в частности, после разгрома под Полтавой, Карл XII застал свою администрацию далеко не в лучшей форме. Это привело его к идее распространения полномочий омбудсмана и на администрацию королевства (Указ от 26 октября 1713 г. об учреждении Konungens Hogsta Ombudsmannen). В 1719 г. он получил звание Justitie-Kansler (канцлера юстиции) и широкие полномочия для вмешательства в дела королевской администрации и правосудия. До введения конституции 1809 г. — должностное лицо при Короне, обладающее правом доклада и начала уголовного преследования.

После смерти Карла XII канцлера юстиции назначал король, а отчетывался он о своей деятельности — перед Риксдагом, поскольку Рикстаг собирался нерегулярно, позиции омбудсмана усиливались, в период между сессиями он осуществлял подлинный парламентский надзор за королем и его чиновниками. В 1772 г. Густав III издал новую Конституцию, в которой канцлер снова переходил в подчинение королю. После убийства Густава III и свержении его преемника Густава IV, а также после потери 1/3 своей территории, отошедшей к России, Рикстаг вновь обрел полноту власти и провозгласил Конституцию 1809 г.

По Конституции 1809 г. введен институт Justitie-Ombudsmannen (омбудсмана юстиции). Он был отделен от Канцлера юстиции, по-прежнему подчиненного королю и являющегося его чиновником. В 1915 г. наряду с гражданским появляется и военный омбудсман, в функцию которого входили контроль за военной администрацией и расследование всех жалоб, подаваемых солдатами и офицерами в связи с их службой в армии. С 14 декабря 1967 г. начали действовать уже три шведских омбудсмана, первый из которых осуществляет надзор за судами, прокуратурой, армией и полицией; второй занимается социальными вопросами, информацией, прессой и народным образованием, третий же отвечает за остальные вопросы, касающиеся управления (транспорт, налоги и т.д.).

1 января 1975 г. вступила в действие новая шведская Конституция, и в итоге с 1976 г. в Швеции работают уже четыре омбудсмана юстиции.

До 1919 г. в **Финляндии** существовал канцлер юстиции, он назначался генерал-губернатором для контроля за деятельностью правительства и администрации в звании прокурора.

В принятой 17 июля 1919 г. Конституции подтверждалось создание омбудсмана юстиции, действующего параллельно и независимо от канцлера юстиции, укрепившего свои позиции. В 1933 г. позиции омбудсмана упрочились в конституционном порядке и в правовом контексте страны, с этого времени в стране сосуществуют оба контролирующих института.

В **Норвегии** первым возник институт военного омбудсмана, закон о котором был принят Стортингом в 1952 г. В 1962 г. в этой стране появился гражданский омбудсман юстиции, затем — и омбудсман потребителей. Институт омбудсмана юстиции **Дании** был учрежден законом 11 июня 1954 г.

Первой из англоязычных стран, применивших у себя институт омбудсмана была **Новая Зеландия**. История его создания начинается с семинара ООН в Цейлоне в 1959 г., где присутствовали генеральный прокурор Новой Зеландии и будущий министр юстиции, которые инициировали принятие в 1962 г. закона о парламентском уполномоченном по делам администрации, в 1976 г. в этой стране появился новый закон об омбудсмане.

В 1955 г. в **Великобритании** была создана комиссия по административным судам и расследованиям (комиссия Фрэнкса). Доклад комиссии обнародован в 1957 г. В нем предлагалось создать два Совета по административным судам. Однако положение со средствами защиты граждан оставалось нестабильным и в 1959 г. последовал доклад комиссии Whyatt или доклад «Justice» (английское отделение Международной комиссии по правосудию). Выводом доклада было заключение о целесообразности использования опыта омбудсмана. Консервативное правительство Мак-Милана встретило это предложение в штыки. Г. Вильсон включил эту идею в свою политическую программу и, победив на выборах в 1964 г., начал реализацию. В итоге закон о парламентском уполномоченном был принят в 1967 г.

В **Северной Ирландии** с 1969 г. существует два вида омбудсмана, которые исполняет одно лицо: уполномоченный Северной Ирландии по делам администрации и уполномоченный Северной Ирландии по разбору жалоб.

В **Канаде** федерального омбудсмана пока нет, хотя проект соответствующего закона был представлен в 1978 г., зато существуют два отраслевых федеральных омбудсмана: уполномоченный по вопросам государственных языков (1969) и следователь по делам исполнительных учреждений (1973). Во всех канадских провинциях существуют свои омбудсмены, их посты были учреждены с 1967 г. (Альберта) по 1977 г. (Британская Колумбия).

Идея федерального омбудсмана была отклонена и в **США**, но он появился в ряде американских штатов: Гавайи (1967), Небраска (1969), Айова (1972), Нью-Джерси (1974) и Аляска (1975). Появился и целый ряд псевдоомбудсманов, назначаемых губернаторами, или даже являющиеся одновременно вице-губернаторами. Омбудсмены появились и в ряде городов: Дейтон (Огайо), Эри (Пенсильвания), Джеймстаун (Нью-Йорк), Сан-Хосе (Калифорния) и др.

Особенность **Франции** заключается в том, что эта страна имеет особую область административной юстиции, рассматривающей конфликтные отношения между администрацией и администрируемым, которая в последней инстанции представлена судебной деятельностью Государственного совета.

Идея внедрения института омбудсмана широко обсуждалась в начале 70-х годов и встретила резкое оппонирование чиновников-профессионалов. После форсированной парламентской дискуссии в 1972 г. внесенный правительством закон был принят 3 января 1973 г. Как будет видно далее, французская модель (медиатор) имеет ряд специфических особенностей, и некоторые исследователи считают даже, что сам термин «омбудсман» не может здесь использоваться. (Дельбоф, 2001). Институт медиатора получил здесь распространение также на региональном (Иль-де-Франс) и местном уровне (Париж).

Парламентская комиссия **Израиля** в 1968 г. рекомендовала ввести институт омбудсмана. В 1971 г. подготовлен соответствующий закон, однако на деле Закон о генеральном цензоре был дополнен 7-й главой о деятельности уполномоченного по жалобам, в результате генеральный цензор брал также полномочия Уполномоченного по жалобам.

Отдельно стоит остановиться на особенностях института омбудсмана в странах, имеющих федеративное устройство. Как уже отмечалось, федеральные омбудсмены отсутствуют в Канаде и США. Отсутствует он и в **ФРГ**, хотя там уже с 1957 г. существует Уполномоченный Бундестага по делам армии (Трумпель, 1998). На уровне земель ситуация иная, так в земле Рейнгальт-Вестфалия должность гражданского омбудсмана существует с 1974 г. — это Поверенный граждан, подчиняющийся Собранию этой земли. Еще раньше — в 1970 г. — институт Уполномоченного по защите частной жизни был образован в земле Гессен.

В **Швейцарии** при отсутствии общешвейцарского омбудсмана действуют омбудсман кантона Цюрих и омбудсман Базеля. В **Бельгии** существуют свои омбудсманы для валлонской и фландрской частей страны.

В **Индии** идея федерального омбудсмана также не нашла поддержки, зато существуют омбудсманы штатов. По-видимому, первый федеральный омбудсман появился в **Австралии** (Закон от 13 апреля 1977 г.) К этому времени в стране уже два года существовал омбудсман по делам сил обороны. Имеются омбудсманы и во всех федеральных штатах — они появились с 1971 г. (штат Западная Австралия) по 1979 г. (о. Тасмания). В последнем случае он работает в двойном качестве — местного и федерального омбудсмана — в тех случаях, когда ему делегированы соответствующие полномочия. Опыту Австралии последовал и **Пакистан**, где имеется один федеральный омбудсман, а также региональные омбудсманы в каждой провинции.

Институт омбудсмана справедливо рассматривается как один из важных рычагов демократизации власти в странах с авторитарным и тоталитарным прошлым. Так, в **Португалии** пост Поручителя юстиции был введен законом № 212 от 21 апреля 1975 г. В **Испании** институт Народного защитника (омбудсмана) был определен Органическим законом № 3 от 6 апреля 1981 г. Первым из восточноевропейских стран этот институт был введен в **Польше**, причем институт Уполномоченного по правам граждан начал действовать уже в последние годы правления ПОРП (Летовска, 1997). Далеко не везде институт омбудсмана находит признание. Так, например, еще в 1980 г. Национальный парламент **Бангладеш** принял специальный акт, направленный на установление в стране института омбудсмана. Однако этот акт до сих пор не вступил в силу и служба омбудсмана в этой стране отсутствует.

## 9.2. Институт омбудсмана: основные цели и задачи

Из приведенной выше краткой истории развития института омбудсмана в мире видно, что исходно его главной целью была вовсе не защита прав человека, о которой Карл XII вряд ли думал вообще, а повышение эффективности деятельности исполнительной власти. Жалоба же жителей являлась индикатором того, что либо чиновник не выполнял существующих законов или норм, и его надо было поправить, либо сами эти законы и нормы уже устарели, и их надо изменять.

Быстрое распространение этого института в последней четверти XX в. связано, по-видимому, с тем, что усложнение функций государственного аппарата в условиях «государства всеобщего благоденствия» или социально ориентированного государства с неизбежностью выявило проблему эффективного контроля деятельности чиновников исполнительной власти. Именно об этой функции свидетельствуют названия омбудсмана в англосаксонских странах — Уполномоченный по делам администрации.

С другой стороны, именно во второй половине XX в., после ужасов Второй мировой войны человечество осознало важность соблюдения прав человека, как понятия, лежащего в основе самого права, получила дальнейшее развитие концепция естественных прав человека, и государства стали осознавать, что соблюдение прав человека являются их важнейшей задачей.

Начавшаяся в середине 70-х годов XX в. третья волна демократизации, крушения авторитарных режимов и перехода к демократии выявила также важную роль института омбудсмана в повороте структур исполнительной власти от обслуживания интересов вождей и правящей верхушки к работе для блага большинства населения. Иначе говоря, начинался процесс превращения «государевых служащих» в положение «Public administration» — публичной власти, осознающей свою прямую зависимость и подотчетность не от короля или генерального секретаря ЦК, а от рядовых налогоплательщиков и избирателей. При этом должны были радикально меняться многие принципы и технологии деятельности власти, например, из засекреченной, сакральной и скрытой от посторонних она должна была становиться открытой и прозрачной.

И институт омбудсмана оказался важным механизмом, способствующим этому переходу. С одной стороны, это был важный институт вневедомственного государственного контроля, с другой стороны, он помогал решению проблем простых граждан. Наконец, и сам он был в большинстве случаев чистой формой «власти авторитета» (authority), так как он не обладал характеристиками «власти силы» (power). И само его наличие в системе властных институтов свидетельствовало и свидетельствует о желательном направлении эволюции государственного аппарата. Не случайно, что именно в постфранкистской Испании институт омбудсмана получил название Защитника народа, которое быстро распространилось затем на всю Латинскую Америку.

Важной функцией института омбудсмана, особенно в поставитарных странах, стала также функция «моста между обществом и властью», функция посредника, восстанавливающего связь социальной системы, разрывы между простым человеком и государственной машиной. Институт омбудсмана становится своеобразным «дружелюбным интерфейсом» государственного механизма. Эта функция получила отражение в названии института омбудсмана во Франции — институт Медиатора (посредника).

Наконец, институт омбудсмана берет на себя функции внесудебного рассмотрения дел, осуществляя своей деятельностью своеобразный «туннельный эффект» в условиях все усложняющейся и все более дорогой судебной власти. И здесь деятельность омбудсмана приближается по сути к функциям восстановительного правосудия, к функции «восстановления мира в общине».

Итак, основные функции института омбудсмана:

- содействие более эффективной работе власти;
- содействие жителям в восстановлении нарушенных властью прав;

- реализация функции посредника, моста между обществом и властью;
- реализация функции внесудебного расследования.

Быстрое распространение института омбудсмана в конце XX в. можно объяснить тем, что в глазах общества он обладает следующими привлекательными чертами:

- он представляет собой легко достигаемый ресурс власти, близкий к обычному жителю;
- он обладает быстротой рассмотрения и реагирования;
- важной чертой института омбудсмана является также большее доверие, «кредитоспособность» со стороны простых жителей;
- институт омбудсмана исправляет дисбаланс между «Давидом» (жителем) и «Голиафом» (правительством);
- наконец, он усиливает ответственность чиновников;

В то же время он обладает привлекательными чертами и в глазах публичной власти:

- доступность института повышает привлекательность самой власти;
- институт омбудсмана не несет в себе угрозы насилия для власти и не связан с партиями, т.е. не является потенциальным конкурентом;
- он достаточно экономичен (по оценкам специалистов, его стоимость для государства составляет 1/10 от стоимости суда);
- институт омбудсмана является важным инструментом предупреждения коррупции;
- он способен дать новый взгляд на проблему;
- наконец, он является механизмом контроля парламента за деятельностью исполнительной власти, особенно ее среднего и нижнего уровня.

### 9.3. Развитие института омбудсмана в современной России

Первое упоминание института Уполномоченного по правам человека в российских юридических документах относится к осени 1990 г. — этот институт отдельной статьей предусматривался в первой редакции проекта новой Конституции РСФСР, подготовленного рабочей группой конституционной комиссии Съезда народных депутатов России (Сироткин, 1998). Эта статья сохранялась и во всех последующих редакциях проекта Конституции, и таким образом идея института омбудсмана прочно вошла в юридический оборот. В первоначальных вариантах проекта омбудсман именовался Государственным комиссаром Верховного Совета РФ по правам человека, в последующих — Парламентским уполномоченным по правам человека, Уполномоченным Верховного Совета РСФСР по правам человека (Комарова, 1999).

Однако острая конфронтация между президентом и Верховным Советом РФ в 1992—1993 гг. привели к тому, что в проекте Конституции РФ, обсуждавшемся с мая 1993 г. Конституционным совещанием и вынесенном с некоторыми модификациями на референдум 12 декабря 1993 г., определение «парламентский» исчезло, и единст-

венная норма, касающаяся Уполномоченного по правам человека (ст. 103), относит к ведению Госдумы назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. Такой закон будет принят только в 1997 г. (Цымбалова, 2002).

Первым Уполномоченным по правам человека в РФ, назначенным постановлением Государственной думы в 1994 г. стал известный российский правозащитник С.А. Ковалев. Однако он не был защищен соответствующим законом, и после его четкой антивоенной позиции по поводу Чечни он был отстранен от должности весной 1995 г. также постановлением Госдумы. На федеральном уровне этот пост оставался вакантным еще три года, пока не был избран д.ю.н., профессор О.О. Миронов (Комарова, 1999; Восстановление..., 2002). В этот период, однако, начался процесс развития института Уполномоченного по правам человека на уровне субъектов РФ. Так, действующий на основе регионального закона, Уполномоченный по правам человека в Республике Башкортостан Ч.Б. Газизов был избран на этот пост еще в 1996 г., Уполномоченный по правам человека в Свердловской области В.В. Машков — в 1997 г. Как уже отмечалось, к началу 2003 г. в российских регионах действовало уже двадцать Уполномоченных по правам человека, а также двое Уполномоченных по правам детей — в Краснодарском крае и в г. Москве (Головань, 2002).

При рассмотрении судьбы правовых институтов, уже существующих в других странах, в новых условиях, можно представить себе несколько вариантов:

1. копирование;
2. адаптация;
3. имитация;
4. отторжение.

Рассмотрим коротко эти варианты на примере развития института Уполномоченного по правам человека в регионах России и других стран бывшего СССР (На пути..., 2000; Участие власти..., 2001; Комиссии, 2002).

**Копирование.** Этот вариант в отношении института омбудсмана в России практически не встречается. Он более характерен для других бывших республик СССР, в особенности стран Балтии или Молдавии. Здесь желание как можно скорее стать европейскими странами (или походить на Румынию, как в случае с Молдавией) в сочетании с серьезной международной финансовой поддержкой часто приводит к прямому копированию иностранных форм. Так, в Румынии институт омбудсмана существует в виде трех парламентских адвокатов — и в Молдавии он развивается именно в такой форме. В Швеции институт омбудсмана существует сегодня в виде нескольких «профильных» омбудсманов — и в Литве сегодня уже существует семь омбудсманов.

**Адаптация.** Этот наиболее плодотворный, на наш взгляд, вариант имеет место в России как на федеральном уровне, так и в некоторых регионах. Пример деятельности Уполномоченного по правам

человека в РФ О.О. Миронова убедительно показывает, как в течение трех лет работы этот институт находит свой путь развития, постепенно завоевывая симпатии общественного мнения и готовность к сотрудничеству со стороны первоначально настроенных резко отрицательно правозащитников. На уровне субъектов РФ — это Уполномоченные по правам человека в Саратовской и Смоленской областях А.С. Ландо и В.Е. Осин, по этому же пути идет развитие и Уполномоченного по правам человека в Астраханской области В.В. Виноградова.

В этом случае происходит реальная адаптация, пусть и непростая, института омбудсмана к реальным условиям страны или ее отдельного региона, поиск своего лица и способа действия. Результат зависит как от ситуации в регионе, от позиции власти и структур гражданского общества, так и от личности самого Уполномоченного (Сунгуров, 2002).

**Имитация.** Этот вариант возможен при авторитарных или полуполитарных режимах, которые, однако, хотят соблюсти демократический декор и показать наличие у них всех необходимых демократических и правовых институтов. Ярким примером является создание института омбудсмана в Узбекистане, где на эту должность избрана дочь бывшего первого секретаря КП Узбекистана Рашидова. Этот институт имеет свой Веб-сайт в Интернете и все необходимые атрибуты, но говорить о его реальном влиянии на ситуацию с правами человека в этой Республике пока не приходится. В некотором смысле аналогичная ситуация имела место до недавнего времени и в Республике Башкортостан, где на пост Уполномоченного по правам человека был избран (первым среди российских регионов!!!) заместитель прокурора республики. Следует отметить, однако, что с течением времени в его работе все сильнее проявляется адаптационная модель.

**Отторжение.** В наиболее яркой форме феномен отторжения института Уполномоченного по правам человека проявился в Архангельской области, где после 8 месяцев деятельности этого института Уполномоченный был смещен с должности, офис распущен и с тех пор в течение четырех лет губернатор блокировал все попытки депутатов восстановить этот институт. В таких регионах, как Хабаровский край и Мурманская область, главы администраций наложили вето на принятые депутатами законы «Об уполномоченном по правам человека...», а депутаты не смогли его преодолеть. В других случаях блокируются сами попытки рассмотрения законопроектов в законодательных органах субъектов федерации (например, Ростовская область).

В сентябре 2002 г. в г. Екатеринбурге состоялся Шестой Круглый стол Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, в котором приняли участие почти все избранные на тот момент Уполномоченные. В результате проведенного среди них анкетирования удалось установить, что из четырех перечисленных выше основных функций омбудсмана российские Уполномоченные на первое место единодушно ставят такую функцию, как *содействие жителям в восстановлении нарушенных властью прав*. На втором месте

уверенно находится *реализация функции посредника, моста между обществом и властью*. *Содействие же более эффективной работе власти* находится лишь на третьем месте, и далеко позади, на четвертом — *реализация функции внесудебного расследования*.

#### 9.4. Перспективы развития института омбудсмана

При обсуждениях перспектив развития института омбудсмана в его различных видах и формах часто можно слышать, что слабой стороной этого института является необязательность решений омбудсмана, их рекомендательный характер. Однако эта «слабость», по мнению многих исследователей, является одновременно и наиболее важным достоинством обсуждаемого института, обеспечивая ему высокую вариабельность, инициативность в принятии решений или образе действия при реагировании на выявленные нарушения прав человека (обнаруженные сбои в работе администрации). Для определения этого преимущества на английском языке используют термин «Flexibility», как противоположность ригидности, заостенелости.

Работа омбудсмана, с одной стороны, близка к деятельности конфликтолога, а с другой, к полю восстановительного правосудия, когда целью ставится не кара виновному, а восстановление мира в общине. При анализе деятельности омбудсманов в странах Центральной и Восточной Европы можно видеть, что существенную часть рабочего времени занимают системные проверки работы тех или иных правительственных служб или агентств, например, системы образования или здравоохранения, при этом основной целью таких проверок является выстраивание, отлаживание в этих ведомствах эффективной внутренней системы работы с жалобами и обращениями жителей. Отсюда понятно, почему институт омбудсмана все исследователи относят к одному из важных правовых институтов предупреждения коррупции (Основы противодействия..., 2000).

В заключение приведем перечень факторов, которые определяют благоприятный климат для дальнейшего развития обсуждаемого института в современном мире. Итак, с позиции общества институт омбудсмана будет иметь хорошие перспективы развития, если он будет:

- обеспечивать более систематическое расследование;
  - слушать проблемы людей, предлагать способы их лучшего обслуживания властью;
  - направлять авторов жалоб к нужным адресатам;
  - развивать сотрудничество с другими правозащитными структурами;
  - проводить больше консультаций с экспертами.
- Институт омбудсмана будет иметь хорошие перспективы для развития, с позиции (публичной, просвещенной) власти, если он будет:
- помогать создавать внутренние системы контроля качества;
  - играть роль медиатора не только власти и общества, но и между департаментами власти;
  - повышать качество с помощью инновационных подходов;



— давать хорошее образование чиновникам (в том числе и личным примером, примером деятельности своего офиса);

— усиливать влияние этического фактора в деятельности государственной власти.

Рассматривая ситуацию в современной России, можно выделить следующие проблемы, с которыми сталкивается институт Уполномоченного по правам человека:

— неукорененность, невстроенность института УПЧ в систему власти как на федеральном уровне, так и в регионах. Часто вместо того, чтобы адаптироваться к новому правовому институту, традиционные правовые институты пытаются подстроить его под себя;

— в ряде случаев УПЧ не готовы взаимодействовать с общественными правозащитными организациями на партнерских основах, иногда к этому не готовы и общественные правозащитные организации;

— сами Уполномоченные по правам человека ясно видят только часть задач, стоящих перед институтом регионального омбудсмана, в частности, существует недооценка этого института как важного механизма повышения эффективности структур исполнительной власти;

— существует определенный дефицит в законодательном оформлении на федеральном уровне деятельности региональных УПЧ;

— отмечаются определенные проблемы в менеджменте, в организации работы аппарата Уполномоченных.

Соответственно, успех развития этого нового института в России зависит от того, будут ли найдены эффективные решения этих проблем.

## ЛИТЕРАТУРА

*Бойцова В.В.* Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М.: БЭК, 1996. 408 с.

Восстановление нарушенных прав граждан. Примеры правозащитной деятельности Уполномоченного по правам человека в 2001 г. / Под ред. О.О. Миронова. М.: Юриспруденция, 2002. 208 с.

*Головань А.* «Я не хочу быть виртуальным Уполномоченным...» // Индекс. Досье на цензуру. 2002. № 17. С. 33—39.

*Дельбофф Жерар.* Уполномоченный по правам человека во Франции // Общая тетрадь. 2001. 3 (18). С. 70—74.

*Комарова В.В.* Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право. 1999. № 9. С. 21—31.

Комиссии и Уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2002. 288 с.

*Лентовска Е.* Как начиналась работа уполномоченного по гражданским правам. М., 1997. Т. 1. 312 с.; М., 1998. Т. 2. 310 с.

На пути к региональному уполномоченному по правам человека / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2000. 224 с.

Основы противодействия коррупции (системы общегосударственной этики поведения) / Науч. ред. С.В. Максимов и др. М.: Спарк, 2000.

*Сироткин С.* Вместо предисловия // Лентовска Е. Как начиналась работа уполномоченного по гражданским правам / Пер. с польского. М., 1998. Т. 1. С. 10.

*Сунгуров А.Ю.* Из опыта развития института омбудсмана в регионах России // ПОЛИС. 2002. № 2. С. 147—154.

*Трумпель К.Б.* Уполномоченный Бундестага ФРГ по обороне как пример деятельности военного омбудсмана // Правоведение. 1998. № 4. С. 36—42.

Участие власти в защите прав человека: Комиссии и Уполномоченные / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2001. 232 с.

*Цымбалова Н.А.* История учреждения института омбудсмана в России // Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. СПб.: Норма, 2002. С. 105—114.

*Righting Wrongs.* The Ombudsman in Six Continents / Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings. Amsterdam e.a.: IOS Press, 2000. 500 p.

*Stacey, Frank A.* Ombudsman compared. Oxford: Clarendon Press, 1978. 256 p.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Омбудсман, Уполномоченный по правам человека, модератор, комиссар по делам администрации, защитник народа, публичная власть, правозащитные организации, правовые инновации, копирование, имитация, адаптация,

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Когда и где возник институт омбудсмана?
2. Существуют ли региональные и местные омбудсмены?
3. Кто был первым Уполномоченным по правам человека в РФ?
4. Может ли Уполномоченный по правам человека возбуждать уголовное преследование?
5. Каковы возможности Уполномоченного по правам человека при расследовании обстоятельств дела?
6. Укажите основные проблемы, с которыми сталкивается институт Уполномоченного по правам человека в России.
7. В чем состоит основное преимущество института омбудсмана?