Санкт-Петербургский
гуманитарно-политологический центр
«Стратегия»

Александр Сунгуров

Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика

(опыт сравнительного анализа)

НОРМА

Санкт-Петербург 2005

Введение

Институт Уполномоченного по правам человека (Омбудсмана) получил в России достаточно широкое развитие. Так, на федеральном уровне работает уже третий Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации — В.П. Лукин, уполномоченные по правам человека избраны региональными парламентами уже в 31 субъекте РФ, в трех субъектах РФ на основании соответствующих законов действуют уполномоченные по правам ребенка. Вместе с тем значение и роль этого нового государственного института пока не осознается в должной мере ни государственными структурами, ни структурами гражданского общества. Большинство государственных чиновников видят в этом институте лишь модифицированное бюро жалоб, некоторые работники прокуратуры видят в уполномоченных по правам человека потенциальных конкурентов, многие активисты правозащитных организаций разочаровываются в новом институте, если Уполномоченный по правам человека не вступает в конфликт с руководством региона.

Ситуация с пониманием роли и места уполномоченных по правам человека осложняется еще и тем, что институт Омбудсмана, разновидностью которого являются российские уполномоченные по правам человека, получил широкое развитие в мире только в последней трети XX века. 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'.

До начала 60-х годов прошлого века он существовал только в скандинавских странах. Быстрое распространение этого института (в 1983 г. он существовал в 21 стране, к 1997 — уже в 87 странах, а к лету 2004 г. — в 122 странах мира[2]), появление наряду с национальными также и региональных и муниципальных омбудсманов, а также омбудсманов специализированных, прежде всего омбудсманов по правам детей[3] (количество офисов омбудсманов всех уровней и видов перевалило за 400), само по себе является феноменом, требующим серьезного анализа. Столь стремительное распространение нового для большинства стран института является ярким примером «трансфера инноваций», причем этот трансфер происходит не спонтанно, а благодаря усилиям конкретных людей и организаций. Таким образом, изучение процесса распространения института Омбудсмана по странам и континентам может помочь понять закономерности распространения и иных инноваций в современном мире, лучше понять роль в этих процессах таких международных организаций, как ООН и Совет Европы.

Это развитие происходит не в безвоздушном пространстве, а в конкретных условиях реальных стран, которые трансформируют исходную модель к своим конкретным условиям. Так, инкорпорация института

Омбудсмана в англосаксонские страны в 60—70-е годы прошлого века привела к одной модели, модели Уполномоченного по делам администрации, развитие этого института в Испании, Португалии и странах Латинской Америки — к модели Защитника народа, в посткоммунистических странах Восточной Европы и бывшего СССР — к модели Уполномоченного по правам человека.

На встречах и конференциях, посвященных опыту развития института Омбудсмана в современном мире, сегодня обсуждается две модели омбудсмана — модель «классического омбудсмана», ведущая свое происхождение от опыта шведского Омбудсмана, главная задача которого — расследовать жалобы жителей на действия администрации и давать рекомендации по устранению причин, вызывающих эти жалобы, а также модель Уполномоченного по правам человека, главной целью которого является предотвращение нарушений прав человека и инкорпорация в национальную практику международных норм прав человека. Не случайно одно из выступлений на конференции Института Европейских омбудсманов (Инсбрук, июнь 2003 г.) носило название «Является ли Омбудсман Уполномоченным по правам человека и является ли Уполномоченный по правам человека — Омбудсманом». Первая из этих моделей сформировалась в странах со стабильным демократическим режимом, вторая — в поставторитарных и посткоммунистических странах. Эти модели не отделены какой-то стеной, они взаимно влияют друг на друга, возможен симбиоз или синтез двух моделей. Выделяют также реактивную и проактивную модели деятельности Омбудсмана, связанные с акцентом на реагирование на уже случившееся событие либо на предотвращение подобных нарушений.

Развитие института Омбудсмана тесно связано с развитием публичной политики как таковой, с распространением стандартов надлежащего качества работы чиновников исполнительной власти разного уровня, не случайно причиной для вмешательства Уполномоченного по делам администрации в Великобритании являются случаи «maladministration» — «ненадлежащего администрирования», причем что такое «надлежащее администрирование» — тоже до конца никому не ясно. В качестве же условного критерия можно привести ощущение жителя, столкнувшегося с таким случаем, ощущение несправедливости и неправильности. Таким образом, тема развития института Омбудсмана смыкается с темой «очеловечивания» властных структур, направленности работы чиновников и их ведомств на решение проблем конкретных людей, жителей данной местности.

С другой стороны, работа омбудсманов в современных условиях тесно связана с понятием «права человека», внедрением международных стандартов прав человека в реальную практику тех или иных стран. В то же время сама концепция прав человека еще не имеет единого осознания в разных странах, разные группы и слои понимают под ними разные вещи, а на международном уровне нередки случаи использования «двойных стандартов», а концепция прав человека применяется как ширма для решения проблем тех или иных «национальных интересов».

Наконец, институт Омбудсмана во всем мире признан как один из эффективных институтов предотвращения коррупции, которая существует во всех странах, но особенно развита сегодня в поставторитарных странах.

Насколько Омбудсман и его сотрудники действительно способны противостоять коррупции, как именно это возможно — все требует серьезного анализа. .

Эти три связанные с институтом омбудсмана направления - нацеленность служб исполнительной власти на решение проблем жителей, на их обслуживание, предотвращение нарушений прав человека, снижение уровня коррупции важны во всех современных странах. Но особенно остро они стоят в странах, недавно освободившихся от авторитарных режимов, где отсутствуют традиции прозрачности, открытости власти, где отсутствует пока сильное гражданское общество.

Институт Омбудсмана во всех странах, кроме скандинавских, является новым институтом государственной власти, не принадлежащим ни к одной из устоявшихся властных ветвей. Поэтому одним из направлений его анализа должен быть характер взаимодействия с основными традиционными властными структурами — с исполнительной властью, включая ее руководство, с депутатским корпусом, с властью судебной, а также, особенно в постсоветских странах, с прокуратурой. С другой стороны, сила института Омбудсмана заключается в его общественной поддержке, поэтому так важны формы его взаимодействия со СМИ и общественными, в особенности правозащитными организациями.

Наконец, непосредственную работу по расследованию жалоб и обращений, а также подготовке докладов и рекомендаций выполняют сотрудники аппаратов омбудсманов, поэтому организационное строение этих структур и характер их взаимодействия, организационная культура также должны явиться предметом рассмотрения.

Изучению опыта развития института Омбудсмана за рубежом посвящена обширная литература[4], при этом основным центром исследований и публикаций является расположенный в Канаде Международный Институт Омбудсмана, издающий специальные Ежегодные альманахи под редакцией профессора Линды Рейф[5], а также публикующий отдельные книги[6].

Среди опубликованных на русском языке нужно, прежде всего, отметить книги, написанные двумя выдающимися омбудсманами — Защитником народа Испании Альваро Хиль-Роблесом[7], который позже стал первым Комиссаром по правам человека Совета Европы, а также первым Уполномоченным по правам граждан Польши Евой Лентовской[8]. Существенный вклад в ознакомление российского научного сообщества с институтом Омбудсмана внесли сестры В.В. и Л.В. Бойцовы[9]. Целый ряд сборников, посвященных деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ, а также уполномоченным по правам человека в субъектах РФ, вышел в свет под редакцией профессора О.О. Миронова[10], Уполномоченного по правам человека в РФ в 1998-2004 гг. Отдельным аспектам развития института Омбудсмана в мире и в России посвящены работы таких российских исследователей, как А.С. Автономов", М.С. Башимов[12], Р.Г. Вагизов[13], С.А. Князькин'[4], А.Г. Майоров[15], Е.Г. Маркелова[16], С.Н. Матвеев[17], К.Б. Трумпель'[8], А. П. Фоков[19] и Н.Ю. Хаманева[2]". Опыту развития

института Уполномоченного по правам человека в России, преимущественно на уровне субъектов РФ, посвящены сборники статей, подготовленные Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим центром «Стратегия»[21]. Силами этой же организации было издано также первое в странах СНГ учебное пособие по курсу повышения квалификации сотрудников аппаратов уполномоченных по правам человека[22]. Вместе с тем работы, в которых анализировалось бы в сравнительном аспекте развитие института Омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом и в поставторитарных странах, практически отсутствуют.

Целью настоящей работы является сравнительный анализ опыта развития института Омбудсмана в странах с устойчивым демократическим режимом и в поставторитарных странах, как на национальном, так и на региональном уровнях. Первая, вводная глава, посвящена анализу реализации функции контроля, как таковой, а также рассмотрению различных подходов к анализу инновационных процессов. Вторая глава — зарождению и развитию института омбудсмана, а также факторам, способствующим его быстрому распространению по всему миру. В третьей главе рассмотрен опыт деятельности института Омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом и сформулированы характеристики двух моделей обсуждаемого института — скандинавской модели и модели «классического Омбудсмана». Две последующие главы посвящены опыту развития и модификации института Омбудсмана в поставторитарных странах и странах бывшего СССР, а также опыту деятельности института государственной правозащиты в этих странах. Наконец, в шестой и седьмой главах рассматривается опыт появления и развития института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ, в российских областях, краях и республиках.

На основе этого анализа в работе формулируются модели института Омбудсмана в различных странах, а также рассматриваются причины постоянно возникающих в российских регионах конфликтов между институтом Уполномоченного по правам человека и институтом прокуратуры.

Развитие любого института в новых для него странах всегда связано с решением задачи его позиционирования среди уже существующих институтов, причем часть из них уже может выполнять сходные функции, что приведет к сопротивлению институциональной инновации. В других случаях соответствующая «экологическая ниша» может быть свободна, что, напротив, будет облегчать «укоренение» заимствованной модели.

Представленные в книге материалы анализируются также с позиции выявления механизмов инициирования и содействия развитию института Омбудсмана в проведении различных мероприятий в регионах, соотношения роли эндогенных и экзогенных факторов, а также важной роли в этом процессе структур-медиаторов, посредников.

Исходя из этих особенностей изучаемого процесса в качестве основного методического подхода в работе выбран системный подход, разработанный для политической науки в работах Д. Истона[23], метод структурно-функционального анализа (работы Т. Парсонса[24]), которые получили дальнейшее развитие в

работах Дж. Алмонда, С. Вербы, Дж. Пауэлла и других[25]. Как известно, Дж. Алмонд с соавторами эффективно применил эти подходы для фундаментального сравнительного исследования развития политической структуры и культуры в различных странах мира. Ранее этот подход мы использовали для анализа изменений функций политической системы нашей страны в процессе первой фазы демократического транзита — «от застоя к постперестройке»[26].

Так как развитие института Омбудсмана является одновременно и распространением его в различных странах мира в относительно краткий период времени — начиная с 60-х годов прошлого века, то для анализа этого процесса логично также использовать методические подходы, разработанные для изучения процессов социальных изменений в рамках активистко-деятельностной концепции, в частности, в работах Э. Гидденса[27], А. Этциони[28], П. Штомпки[29], Р. Будона[30]. В большинстве работ, посвященных анализу социальных изменений, рассматриваются революционные и иные масштабные изменения политической системы в целом. Только в отдельных работах подробно анализируются социально-политические инновации, возникающие в ходе обычного (не революционного) политического процесса, процесса принятия политических решений, каким, собственно, и является принятие решения о создании института Омбудсмана.

Так как институт Омбудсмана для всех стран, кроме Швеции, является заимствованной структурой, то для понимания закономерностей его распространения в различных странах могут быть очень полезны работы, посвященные диффузии, импорту или трансплантации инноваций[31]. Вместе с тем мы можем исходно выделить два типа распространения инноваций в государственном устройстве страны. С одной стороны, это — «стихийные», свободные заимствования, к которым ближе понятия «диффузия» и «импорт». С другой стороны, это — «навязанные» обязательства, обусловленные, например, настоятельными рекомендациями ООН или условием принятия страны в Совет Европы. Работы, анализирующие в сравнительном аспекте развитие института Омбудсмана в подобных условиях, насколько нам известно, пока отсутствуют.

Наконец, развитие института Омбудсмана, особенно в такой его ипостаси, как институт защитника народа или Уполномоченного по правам человека, может рассматриваться как конкретный пример (а одновременно, и фактор) процесса демократизации, рассматриваемого как составная часть глобализационного процесса[32]. Соответственно, появление и развитие этого института может рассматриваться не только как результат, но и как активная сила процесса демократического перехода, влияющего в определенной степени на эффективность становления демократического режима в целом. Можно предположить, что в подобных условиях может изменяться и место обсуждаемого института в политической системе в целом и выполняемые им конкретные функции, то есть можно говорить о новых вариантах моделей института Омбудсмана.

На основе этих методических подходов мы постараемся достичь основных

целей исследования, которые можно сформулировать следующим образом:

1. Выполнить сравнительный анализ развития института Омбудсмана в странах с различным политическим режимом и на основе этого анализа выделить основные типы, модели изучаемого института.

2. Рассмотреть функции, которые выполняет институт Омбудсмана в различных странах, и определить его место в политической системе, его положение относительно трех основных ветвей власти, а также его взаимоотношения с институтами, выполняющими сходные функции.

3. Выявить основные виды акторов инновационного процесса появления института Омбудсмана в различных странах, сравнить роль внешних и внутренних факторов инноваций, а также выделить основные варианты развития обсуждаемого института в новых для него странах.

4. На основе выполненного анализа сформулировать особенности развития института Омбудсмана в поставторитарных странах и, в частности, в странах бывшего СССР.

Выражаю искреннюю благодарность коллегам по программе Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия» «Омбудсман и права человека» А.Г. Аракеляну, Т.Л. Барандовой, Г.Л. Бардиер, Е.Л. Бестужеву, В.В. Костюшеву, А.Л. Нездюрову и Н.А, Цымбаловой, а также уполномоченным по правам человека в РФ и в субъектах РФ, в процессе плодотворных обсуждений с которыми родилась эта книга.

Отдельная благодарность А.А. Вандышевой за помощь в подготовке рукописи к печати.

[1] *Бойцова ВВ.* Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. — М., 1996. — 408 с. Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings. — Amsterdam e.a.: IOS Press, 2000. - 500 p.

[2] Данные взяты из: *Reif L. C.* Introduction. In: The International Ombudsman Anthology. Selected Writting from the International Ombudsman Institute/ Ed. by Linda C.Reif - The Hague e.a.: Kluwcr Law International, 1999, а также из сайта Международного института омбудсманов — http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/

[3] Институт уполномоченных по правам ребенка: Дайджест основных сведений по важнейшим проблемам в области прав ребенка / Unicef. Дет. фонд ООН, Международный центр развития ребенка, Флоренция, Италия / Ред. Патриция Лайт. - М., 1997. — 20 с.

[4] См.: *Gellhorn W,* Ombudsman and others citizen'sprotectors in nine countries. — Cambrodge: Harward Univ. Press, 1966. — 448 p.; The ombudsman; citizen's defender/ Ed. Rowat D. C. — London: Allen & Unwin, 1968. — 284 p.; *Anderson S. V.* Ombudsman papers: American experience and proposals, With a comparative analysis of ombudsman offices, by Kent. M. Weeks. - Berkeley, Institute of Governmental Studies,University of California, 1969. — 407 p; *Gerald E. C.* (ed). International handbook of the Ombudsman. Evilution and Present Funktion. — Westport e.a.: Greenwoof Press, 1983; Ombudsman in Europe — The Institution, F.Matscher, Ed — Kehl: N.P.Engel, 1994; Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings. — Amsterdam e.a.: IOS Press, 2000. - 500 p.

[5] The International Ombudsman Anthology. Selected Writting from the International Ombudsman Institute / Ed. by Linda C.Reif — The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999. — 745 p.; The International Ombudsman Yearbook, 2000, — Vol 4 / Ed. by International Ombudsman Institute and Linda C.Reif. — The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, 2001. — 175 p.

[6] *Anderson S. V.* Ombudsman readings. — [Edmonton, Alta.) : International Ombudsman Institute, 1980/ —296 p.; The Ombudsman Concept / L.C.Reif, ed. — Edmonton: International Ombudsman Institution, 1995; The Ombudsman: diversity and development; Reif L., Marshall M.A.and Ferris C, Eds — Esmonton: International Ombudsman Institute, 1996.

[7] *Хиль-Роблес А.* Парламентский контроль та администрацией (институт Омбудсмана). — М., 1997.-335 с.

[8] *Лентоеска Е.* Как начиналась работа Уполномоченного по гражданским правам. Т. 1. — М., 1997.-312 с. Т. 2-М., 1998. — 310 с.

[9] См.: *Бойцова В.В., Бойцова Л.В.* Контроль за исполнительной властью в Великобритании: правовой институт Омбудсмена // Полис. - 1993.- № 1. - С. 183-188.; *Бойцова ВВ.* Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт.-М., 1996.-408 с; *Бойцова ВВ., Бойцова Л. В.* Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». — М., Норма, 1997. — 128 с.

[10] См.: Восстановление нарушенных прав граждан. Примеры правозащитной деятельности Уполномоченного по правам человека в 2001 г. — М., 2002. — 208 с; Деятельность института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и се субъектах (2000 — 2001) / / В 2-х томах. Т. I. — М., 2002. — 928 с; Т. II. — М., 2002. — 912 с; Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (учреждение, формирование, деятельность). Библиографический справочник. — М., 2003. — 128 с.

[11] *Автономов А. С.* Правовое положение Омбудсмана в буржуазных странах // Государство и право.- 1998. - №3. -С. 116-122.

[12] *Башимов М. С.* Институт Уполномоченного по правам человека в России // Представительная власть. - 1997. - № 2-3. - С. 50-60; *Башимов М.Т.* Институт Омбудсмана (Уполномоченного по правам человека и гражданина) в Российской Федерации и за рубежом. — М.,1997 .— 142 с; *Башимов М.С.* Институт Омбудсмена в странах СНГ и Балтии // МЭиМО. - 2004. - №5. - С. 63-73.

[13] *Вагизов Р. Г.* Институт Уполномоченного по правам человека: история, теория, практика. Учебное пособие. — Казань, 2005. — 156 с.

[14] *Князькин С.А.* Институт Уполномоченного по правам человека в международном государственном механизме защиты прав человека. Автореф. дисс... канд. юр. наук. — Казань, 2000. - 23 с.

[15] *Майоров А.Г.* Формирование правового института Омбудсмана (Уполномоченного по пра вам человека) в России и за рубежом. Автореф. дисс... канд. юр. наук. — М., 2002. — 29 с.

[16] *Маркелова Е.Г.* Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Фе дерации. Автореф. дисс...канд. юр. наук. — Саратов, 2003. — 33 с; *Маркелова Е.Г.* Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: законодательное регулирование и тенденции развития. — Саратов, 2004. — 144 с.

[17] *Матвеев С.Н.* Конституционно(уставно)-правовые основы статуса Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации. Дисс... канд. юр. наук. — Казань, 2004. — 200 с.

[18] *Трумпель КБ.* Уполномоченный Бундестага ФРГ по обороне как пример деятельности военного омбудсмена//Правоведение. - 1998. -№4. -С. 36-42; *Соколов АН., Трумпель К. Б.* Парламентский омбудсмен: генезис, функционирование, тенденции развития. — Калининград, 2000. -94 с.

[19] *Фоков А.П.* Особенности института Омбудсменав США// Право и политика. - 2001. - №2.

[20] *Хаманева Н.Ю.* Правовой институт Уполномоченного по правам человека // Гражданин и право. - 2000. - № 6. - С. 21-28.

[21] Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Т. 2. Региональный Омбудсмап. — СПб., 1999. — 226 с; На пути к региональному Уполномоченному по правам человека. — СПб., 2000.— 224 с; Участие власти в защите прав

человека: Комиссии и Уполномоченные. — СПб., 2001. — 232 с; Комиссии и Уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. — СПб., 2002. — 288 с.

[22] Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Учебное пособие / Под ред. А.Ю. Сунгурова. - СПб., 2003. - 312 с.

[23] *Easion D.* The Analysis of Political Structure. — N.Y., L.:Routledge, 1990. - 336 p.; *Истон Д.* Категории системного анализа политики, — М., 1997. - Антология политической мысли. — Т.2.

[24] *Парсонс Т.* Система современных обществ. — М., 1997. — 270 с; *Парсонс Т.* О структуре социального действия. — М., 2000. — С. 323.

[25] *Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р.* Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. — М., 2002; *Almond, G.A., G. Bingham Powell, Robert J. Mundt.* Comparative Politics: a theoretical framework. — N.Y.: HarperCollins College Publishers, 1993. — 194 p.; *Powell G. B.* Contemporary Democracies. — Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982; *Verba S., Nie N. H., Kim J.*Participation and Political Equality: A Seven-Nation Study. — New York: Cambridge University press, 1978.

[26] *Сунгуров А.Ю.* Функции политической системы: от застоя к постперестройке. — СПб, 1998. — 288 с. Электронная версия — http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=76

[27] *Гидденс Э.* Устроение общества. Очерк теории структурации. — М, 2003. — 528 с.

[28] *EtzioniA.* The Moral Dimension: Toward a new Economics, L., N.Y., 1988; *ЭтциониА.* Социоэкономика: дальнейшие шаги//Экономическая социология. - 2002. -Т.3. -№1. -С. 65-71.

[29] *Штомпка П.* Социология социальных изменений /Институт «Открытое общество». — М., 1996.- 416 с.

[30] *Будон Р.* Место беспорядка. Критика теорий социальных изменений. — М., 1998. — 284 с.

[31] *КаптеревА.* Культурная эволюция и межстрановые заимствования, http://www.prompolit.ru/141592; Когнитивные модели и институциональные трансформации /Под ред. проф. В. М. Сергеева. — М., 2003. — 196 с; *Фомичев О.* Импорт институтов и оценка его эффективности. Web-сайт «Институциональная экономика в Сети»: economy.boom.ru/Diser_last.htm; *Полтерович В.М.* Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. - 2001. - № 3. Эл. версия: tsl.cemi.rssi.ru/ecr/2001/3/docl.htm

[32] *Мельвиль А.Ю.* Транснационализация мировой политики и ее «противофазы». — В кн.: Политическая наука в современной России: время поиска и контуры эволюции: Ежегодник 2004. - М., 2004. - С. 125-143.

Глава 1. Функция контроля и инновационные

процессы

1.1. Функции политической системы и проблема «контрольной ветви власти»

Развитие института Омбудсмана в различных странах, которому посвящена эта книга, происходит не в безвоздушном пространстве, а в реальном пространстве политической жизни тех или иных стран, в непосредственном взаимодействии с другими органами государственной власти, со структурами гражданского общества, наконец, с обычными жителями этих стран. Соответственно, его функции в структуре государственной власти и шире — в политической системе могут существенно меняться в зависимости от исторических традиций и политического режима страны. Поэтому прежде чем приступать к рассмотрению различных аспектов появления и деятельности института Омбудсмана в тех или иных государствах, остановимся на его месте в системе органов государственной власти и в политической системе как таковой.

В соответствии с концепциями структурно-функционального подхода положение в структуре какого-либо органа во многом определяется его функциями. Для института Омбудсмана, по крайней мере, в основную часть исторического периода его существования, такой функцией была, бесспорно, контрольная функция. Как отмечает в своей книге «Правовая антология политики» А.С. Автономов, в отечественной литературе, к сожалению, мало внимания уделяется контрольным органам как таковым[1]. Это относится и к институту Омбудсмана. Существенно большее внимание уделялось, правда, другому государственному органу с явно выраженной контрольной функцией — институт прокуратуры, который имеет много общего с институтом Омбудсмана, по крайней мере, в его первоначальной, скандинавской модели.

Обсуждая роль и место того или иного государственного института, в частности, института с контрольными функциями, среди других властных структур логично рассмотреть, прежде всего, его место в системе разделения властей, среди других государственных органов. Обратимся к положениям системного и структурно-функционального подхода, развитым в работах Д. Истона, Г. Алмонда с соавторами.

В рамках этого подхода выделяют шесть основных функций политической системы, в процессе которой происходит преобразование различных поступающих в нее сигналов — «входов» в «выходы» — продукты деятельности системы, включающие в себя как различные виды регуляции поведения граждан (законы, указы, правила и т.д.), так и распределение или раздача товаров, возможностей, служб, статуса и т.д.

1. артикуляция интересов различных групп населения, позволяющая трансформировать скрытые желания и потребности в явно выраженные требования или предложения;

2. агрегация интересов — обобщение многосторонних потребностей и желаний граждан и их групп в несколько альтернативных программ деятельности политической системы;

3. принятие законов, «правил игры» уполномоченными на то органами и структурами;

4. реализация принятых законов;

5. рассуживание спорных ситуаций, или, иначе, применение существующих правил для конкретных жизненных ситуаций;

6. функция политической коммуникации между различными структурами политической системы.

Представленные на этой схеме шесть основных функций политической системы отражают, на наш взгляд, современную политическую систему демократического государства, в котором суверенной является воля народа. Демократический способ правления, как известно, предусматривает реальное разделение и достаточную независимость властей — исполнительной, представительной и судебной, которые в рамках системы сдержек и противовесов осуществляют взаимный контроль, реализуя тем самым функцию независимого контроля. Точнее сказать, главным контролером в демократическом обществе является сам народ, который, в идеале, в процессе выборов или в иных формах гражданского участия оценивает качество работы тех или иных выборных политиков. Именно поэтому в перечне основных функций политической системы, приведенном здесь на основе работ Г. Алмонда с соавторами, отсутствует в качестве специальной контрольная функция, являющаяся исходно основной функцией института Омбудсмана.

Вместе с тем такой тип политической системы характерен пока только для некоторых стран, причем находящихся на определенном этапе своего развития. Для этих стран в предыдущие столетия, а для многих стран и сегодня — характерен иной тип политического режима и, соответственно, политической системы, традиционный, когда источником легитимности власти является вовсе не «воля народа», а отношения «монарх—подданный». В этих условиях контрольная функция уже не может быть распределена между ветвями власти, а концентрируется в виде конкретных институтов. Именно таким институтом и стал в Швеции в 20-х годах XVIII века институт Королевского канцлера юстиции, ставший несколько позже институтом Омбудсмана юстиции.

Так как эта функция существовала всегда, то соответственно уже с древнего времени существовали и структуры, ответственные за ее выполнение, а также возглавлявшие эти структуры чиновники. Собственно говоря, в небольших организациях функцию контроля за надлежащим исполнением установленных правил осуществляет сам руководитель организации, однако по мере роста управляющих структур и увеличению исполняемых ими функций возникает необходимость в выделении специальных служб контроля. Когда же

мы рассматриваем такую специфическую управляющую структуру, как государственный аппарат, который включает в себя различные структуры исполнительной власти — министерства, агентства и т.д., то наряду с внутриведомственными системами контроля возникает необходимость в независимых от этих ведомств контрольных структур.

В неконституционных монархиях для эффективности системы управления необходимы были специальные системы контроля. Такая вневедомственная система контроля, замыкающаяся непосредственно на первое лицо — как правило, монарха, позволяла хотя бы снизить искажающее влияние ведомственной закрытости и региональных баронов. Как правило, острая потребность в таких структурах возникала в государствах больших размеров, империях.

Так, в Китайской империи существовала должность Контрольного Юаня, причем контрольная власть традиционно выделялась в качестве отдельной ветви власти[2]. В Османской Турции сформировался институт мухтасибов[3], выполнявших функцию контроля над соблюдением мусульманами норм шариата, в случае нарушения которых мухтасибы должны были принять меры к восстановлению законности. Эта служба не входила в состав административной или судебной систем страны, а главного Мухтасиба назначал султан как глава государства[4].

В некоторых европейских странах потребность в единой вневедомственной структуре государственного (королевского) контроля возникла в процессе их централизации. Так, во Франции во время формирования абсолютистской монархии, в связи с борьбой королевской власти против своеволия феодалов и сепаратизма возник институт прокуратуры (ордонанс короля Филиппа IV 1302 г.)[5]. Органы прокуратуры Франции были приспособлены для выполнения воли короля, влияние которого на формирование органов прокуратуры и определение направлений ее деятельности было решающим. (Не случайно прокуроры вплоть до ликвидации монархии во Франции именовались «людьми короля».) В 1586 г. принимается закон об организации и деятельности прокуратуры во Франции, который определил место прокуратуры в системе других государственных органов. В сферу полномочий прокурорского надзора включаются: деятельность прокурора административно-политического характера; надзор за производством следствия; деятельность судебно-правовая (уголовные и гражданские дела)[6]. Аналогичные процессы, которые будут рассмотрены в следующей главе, протекали в XVIII веке и в Швеции.

В России Петр I использовал опыт становления французского абсолютизма при создании централизованной системы управления империей. Так, 27 апреля 1722 г. он издал указ «О должности генерал-прокурора», который следил за тем, чтобы дела в Сенате «не залеживались»[7]. Полномочия генерал-прокурора Петр I определил так: «Сей чин яко око наше» и потребовал «смотреть над всеми прокурорами, дабы в своем звании истинно и ревностно поступали»[8]. Последние были учреждены в каждой коллегии, а также на периферии. На генерал-прокурора Петр I возложил обязанность надзирать за Сенатом —

главным управляющим и судебным органом страны[9].

Прокуратура создавалась в России как представительный орган, прежде всего императорской власти, осуществляющей от ее имени и по ее поручению повсеместный и постоянный надзор и контроль за действиями и решениями правительствующего Сената, других центральных и местных учреждений[10]. Так возникла надзорная функция прокуратуры, которая многие годы доминировала в ее деятельности. Появилась и функция надзора за судом, которая затем получила дальнейшее развитие.

При Павле I генерал-прокурор был одновременно министром юстиции, министром финансов и министром внутренних дел. Потом он стал только министром юстиции, т. е. принадлежал к исполнительной власти, хотя и надзирал за судом.

Анализируя причину отсутствия «контрольной» ветви власти в рамках классического набора «властных ветвей» — представительной, исполнительной и судебной, мы можем отметить, что эта триада, выделенная наиболее четко в работах Дж. Локка[11] и Ш. Монтескье[12], вероятно, соответствует определенной стадии развития государства, государства Нового времени, следующего по пути постепенного разделения власти (то есть отхода от принципа единственного суверена — источника власти), и в то же время не слишком обремененного различными социальными обязательствами перед своими подданными — гражданами. Кроме того, существовали и существуют и другие подходы к выделению основных ветвей власти. Так, например, Б. Кон-стан предлагал выделять королевскую (нейтральную, или посредническую) власть, исполнительную власть, постоянную представительную власть и власть, представляющую общественное мнение (наследственная палата пэров и выборная нижняя палата), судебную власть, а также особую ветвь — муниципальную власть — итого шесть типов власти. И если обе палаты парламента все же можно объединить в одну власть, то выделение королевской власти, аналогом которой (в рамках принципа разделения властей) может служить власть президентская, — вполне разумно.

Позже, уже на рубеже X1X-XX вв. китайский мыслитель и политический деятель Сунь Ятсен предложил свой вариант членения ветвей власти: законодательная, исполнительная, судебная, контрольная и экзаменационная власть[13] (последний вид власти отражал специфику китайского государства, где в течение столетий действовала система конкурсного отбора на государственную службу. В соответствии с этими принципами в Китае по Конституции 1912 года действовали соответствующие палаты (юани). В некоторых странах выделяется также избирательная ветвь власти (Никарагуа, Уругвай)'[4].

Аргументы «за» и «против» выделения контроля как специальной ветви власти обсуждаются в уже упомянутой выше монографии А.С. Автономова. Так, он справедливо отмечает, что «Вычленению контрольной ветви власти мешает то, что практически все государственные органы обладают теми или иными контрольными полномочиями. Ведь власть осуществляется, в том числе и через контроль, и органы государства в рамках каждой ветви власти реализуют определенные контрольные

или надзорные полномочия. Кроме того, разделение власти нацелено на обеспечение демократии, и органы государственной власти каждой из ее ветвей должны иметь контрольные и надзорные полномочия в отношении органов государственной власти других ветвей. Через механизмы взаимного контроля и надзора осуществляются упомянутые выше взаимозависимость ветвей власти, функционирование системы сдержек и противовесов, т.е. взаимодействие государственных органов, обеспечивающих единство власти»[15].

Вместе с тем, как справедливо отмечает там же А.С. Автономов, в государствах имеются органы, главной функцией которых является контроль или надзор в какой-либо сфере, а другие функции либо непосредственно вытекают из контрольных и надзорных полномочий, либо связаны с ними.

Следует отметить, что ясность, в том числе и в современном российском государстве, отсутствует не только по поводу контрольной ветви власти. Так, М.В. Баглай, известный российский конституционалист, в течение десяти лет возглавлявший Конституционный Суд РФ, пишет о том, что, хотя в соответствии с Конституцией «государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную»[16], ее особенностью является то, что Президент как бы не входит ни в одну из трех властей. С другой стороны, многие статьи Конституции указывают на то, что фактически Президент признается главой исполнительной власти[17]. Аналогична ситуация и в конституционном устройстве США.

Вернемся, однако, к реализации функции контроля и рассмотрим, как она соотносится с видами государственных органов. Существование государственных органов, или органов власти, признавала и советская юридическая наука, отрицавшая, как известно, принцип разделения властей. Под государственным органом (или органом государства) А.С. Автономов понимает структурно обособленную часть государственного аппарата (в широком смысле слова), которая обладает государственно-властными полномочиями по осуществлению определенных функций государства и располагает для этого организационно-правовыми и материально-финансовыми возможностями[18].

В учебнике «Функционирование государственного аппарата управления»: «Государственный орган — это структурный элемент государства, призванный решать стоящие перед государством задачи, наделенный властными полномочиями, обладающий соответствующей компетенцией, имеющий определенную структуру и правовой характер связей, территориальный масштаб деятельности, определенный порядок работы и регламентированные методы»[19].

В учебнике для вузов Т. В. Кашаниной и А. В. Кашанина «Основы российского права» приводится такая классификация государственных органов: законодательные, исполнительные и правоохранительные органы, причем в последнюю общность входят в качестве особой группы судебные органы, а также такие правоохранительные органы, как прокуратура, милиция, исправительно-трудовые учреждения, органы государственной безопасности, внешняя разведка, нотариат, налоговая полиция, таможенные органы и

адвокатура[20]. В учебнике К.Ф. Гуценко и М.А. Копылова «Правоохранительные органы» к таковым также относится судебная система, прокуратура, милиция и адвокатура (разведка и органы госбезопасности в этом случае отсутствуют)[21]. На наш взгляд, эта классификация отражает подходы, сохранившиеся с советского времени.

В монографии А.С. Автономова выделяются следующие виды государственных органов (исходя из их компетенции): органы власти; административные органы, которые занимаются управленческой и распорядительной деятельностью; органы правосудия, которые создаются с целью восстановления нарушенного права, в ходе чего возникает необходимость толкования юридических норм; органы контроля и органы обороны. При этом к органам контроля отнесены прокуратура, институт Омбудсмана и счетная палата[22].

М.В. Баглай при разделении органов государственной власти следует названиям трех закрепленных в Конституции ветвей власти, выделяя органы законодательной, исполнительной (включая и администрацию Президента) и судебной власти. При этом он выделяет специальный, четвертый вид — «Органы государственной власти с особым статусом», к которым он относит: Прокуратуру РФ, Центральный банк РФ, Счетную палату РФ, Центральную избирательную комиссию, Уполномоченного по правам человека, Академию наук[23].

Мы видим, что, по крайней мере, три из них — Прокуратура, Уполномоченный по правам человека и Счетная палата — выполняют функции контрольных органов.

Проблема государственного контроля как особой области, направления деятельности государственной власти находится в постоянном поле зрения политологов, юристов, социологов. Так, например, в работах В.В. Зародина с соавторами государственный контроль рассматривается как основополагающий фактор социальной организации общественных процессов, анализируется развитие системы государственного контроля на региональном уровне и уровне местного самоуправления[24]. Проблеме государственного контроля посвящена недавно вышедшая монография К.В. Маркова, которая так и называется «Государственный контроль»[25]. К.В. Марков понимает государственный контроль как «форму государственной власти, обеспечивающей проверку органами государства законов и иных нормативных актов с целью недопущения отклонений от установленных законодательством норм и обеспечения соблюдения на основе государственных интересов наиболее целесообразной деятельности подконтрольных объектов»[26]. В этой работе выделяются такие аспекты государственного контроля, как экономический, политический, государственно-правовой, социальный, организационный, информационный, технический.

Направления развития и принципы государственного контроля зафиксированы и на международном уровне. Так, активно действует Международная организация высших контрольных органов, которая на своем IX конгрессе в 1997 г. приняла так называемую Лимскую декларацию руководящих принципов контроля. К этим принципам относятся[27]:

1. Принцип четкости в определении и распределении полномочий между субъектами государственного контроля;

2. Принцип системности (контроль должен иметь четкий набор основных элементов, связанных в единую структуру);

3. Принцип независимости контроля от контролируемых организаций и органов управления ими;

4. Принцип иерархичности органов контроля.

Вопрос о позиционировании института Уполномоченного по правам человека среди других органов государственной власти практически не обсуждался в отечественной литературе (за исключением упомянутой выше работы К. Маркова и некоторых других работ). Зато проблема позиционирования другого государственного института с несомненно контрольными, на наш взгляд, функциями — института прокуратуры — обсуждалась и обсуждается достаточно подробно. Этот институт сохранился в современной России, так же, как и во многих других странах бывшего СССР, хотя многие и считают его реликтом советского времени. Причиной последней точки зрения является сочетание в рамках одного органа, наряду с функцией общего надзора, также и функций расследования и поддержания государственного обвинения в судебном процессе. В современном российском научном сообществе высказываются самые различные точки зрения о месте прокуратуры в системе осуществления государственной власти. Одни считают, что прокуратура должна быть включена в судебную систему власти[28], другие — что этот институт не относится ни к судебной, ни к исполнительной власти, так как «прокуратура является одним из механизмов законодательной власти, а не придатком системы органов правосудия»[29].

Существует также позиция, что прокуратуру следует конституировать в качестве структуры президентской власти, которая бы от имени президента осуществляла контроль за исполнением законов и указов президента[30]. Наконец, существует точка зрения, что деятельность прокуратуры носит особенный характер, базируется на собственных принципах и поэтому не должна организационно входить ни в одну из ветвей власти. Она связана со всеми ветвями власти, особенно с судебной, но не вписывается ни в одну из них[31]. А в учебном пособии ректора Северо-Кавказский академии государственной службы В.Г. Игнатова «Становление государственного управления и местного самоуправления в современной России» органы прокуратуры вообще не упоминаются среди органов государственной власти.

Основанием для отнесения современной российской прокуратуры к судебной ветви власти является, по-видимому, то обстоятельство, что статья, посвященная прокуратуре, находится в главе Конституции РФ, описывающей

судебную систему. Вместе с тем, как пишет И. Петрухин в своем «Историческом очерке деятельности прокуратуры», такое положение статьи о прокуратуре объяснялось тем, что на Конституционном совещании летом 1993 года во всех пяти палатах и в итоговой рабочей комиссии было решено ограничить компетенцию прокуратуры лишь уголовным преследованием, поддержанием обвинения в судах и предъявлением исков в защиту прав граждан по их просьбам. Эта позиция была зафиксирована в проекте Конституции РФ, переданном Президенту РФ осенью 1993 года. Однако президент по настоянию бывшего тогда Генеральным прокурором РФ А.И. Казанника исключил из проекта Конституции РФ указанные положения, и в таком виде Конституция была вынесена на референдум и принята 12 декабря 1993 года[32].

Это обстоятельство проливает свет на реальный характер подготовки Конституции, а также подтверждает необходимость изучения реальных функций того или иного государственного органа и дополнения нормативно-правовых документов.

Одной из причин нежелания многих юристов и политологов выделять контрольную ветвь власти или особую группу государственных органов, объединенных первенством у них контрольно-надзорных функций является, на наш взгляд, то обстоятельство, что организационная обособленность систем органов контроля или надзора либо функциональная самостоятельность контрольных полномочий закреплялись в конституциях в основном тех стран, где не признавался принцип разделения власти[33]. В уже упомянутой работе И. Петрухина сохранение за прокуратурой функции общего надзора характеризовалось как «рудимент средневековья». Как показано в монографии В.И. Рохлина, в большинстве стран Восточной Европы и в странах Балтии реформа органов прокуратуры, копировавших ранее советский образец, протекала в направлении лишения их функции общего надзора[34]. Интересно, что в уже упоминавшейся монографии К.В. Маркова, напротив, предлагается оставить за прокуратурой именно функцию общего надзора, как основную задачу государственного контроля, а функции ведения следствия и поддержки государственного обвинения — исключить, как порождающие конфликт интересов с основной, по мнению автора, функцией прокуратуры — функцией общего надзора.

Как уже отмечалось, в странах с существующим реальным разделением властей создание подобной иерархической системы контроля не считалось необходимым, так как в них эффективно действует контроль исполнительной власти со стороны власти представительной и судебной. Однако механизмы такого контроля могут меняться и меняются в соответствии с развитием государств и усложнением их функций. Рассматривая реализацию функции контроля как часть системы управления, важно четко понимать критерии эффективности действий контролируемой системы, которые прямо зависят от ее цели и миссии. И здесь также существует значительная разница между монархическими (авторитарными) и демократическими государствами. В первом случае в качестве критерия эффективности деятельности государственного

аппарата, как правило, рассматривается степень выполнения всеми звеньями государственного аппарата «государевой воли», выраженной либо в виде законов, либо в виде прямых распоряжений или указов. Люди, население при этом рассматриваются лишь как инструмент реализации этой воли[35].

Значение органов контроля и надзора, например, в Советском Союзе было настолько велико, что, как уже отмечалось, в юридической литературе советского периода наряду с представительными органами государства, органами государственного управления (исполнительно-распорядительными органами) и органами правосудия в системе органов государственной власти выделялись контрольно-надзорные органы, под которыми в первую очередь понимались органы прокуратуры[36].

Более того, существует точка зрения, которую, в частности, выражает в своей книге один из старейших работников и теоретиков прокуратуры В.И. Рохлин[37], что органы прокуратуры, являясь специфичными органа в систему контролирующих органов вследствие особого положения и присущих им задач. Так как иногда органы контроля работают недостаточно эффективно, то, по мнению автора, возникает необходимость в создании и деятельности государственных органов, независимых от ветвей власти, от органов власти в целом, для обеспечения недопустимости при любых обстоятельствах нарушений законодательных требований. Таких органов, которые не имели бы права вмешиваться в управленческую, оперативно-хозяйственную деятельность, не имели бы права оценивать целесообразность тех или иных действий, решений и указаний, если они не нарушают законов (законов Федерации или ее субъектов)[38].

Одним из аргументов выделения прокуратуры в особую, отделенную от системы органов контроля, группу органов государственной власти является, по мнению некоторых авторов, различие функций контроля и надзора. Так, по мнению В.И. Рохлина, «контрольная функция — это составная часть управления, выполняемая с целью наиболее эффективной организации работы по осуществлению поставленных задач, оказания помощи в достижении необходимых результатов и принятия целесообразных решений на основе законов и правил, установленных нормативными документами... Осуществляя контроль, органы контроля вправе и, более того, обязаны вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность. Причем эти полномочия принадлежат не только ведомственным, но и межведомственным органам контроля. ...Органы прокурорского надзора не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность, не подменяют государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль, и осуществляют надзорные действия только при поступлении информации о нарушении закона и если это требует вмешательства прокурора»[39]. Именно отсутствие права вмешательства В.И. Рохлин рассматривает как основное отличие надзора от контроля.

На наш взгляд, этой чертой — отсутствием права вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность — характеризуется и вся система общественного контроля, то есть этот критерий не срабатывает. Поэтому гораздо более убедительным кажется нам позиция К.В. Маркова, который

рассматривает прокурорский надзор как частный случай системы государственного контроля[40].

В странах с устойчивыми демократическими традициями по крайне мере на официальном уровне, чиновники рассматривают себя именно как сотрудников публичной администрации — т.е. открытых, прозрачных и нацеленных на решение проблем избирателей — жителей конкретного города, региона или страны. Соответственно, в качестве критерия эффективности здесь рассматривается степень удовлетворенности жителей тем, как власти решают их проблемы. Показателем же неэффективности является недовольство людей, выражающееся, в частности, в их обращениях в суд, к депутатам, в структуры исполнительной власти и т.д. Таким образом, жалобы и обращения жителей служат как бы индикаторами сбоев в работе системы управления, сигналами обратной связи, позволяющими внести необходимые изменения. Традиционно наиболее эффективными в демократических странах, особенно в странах с развитой системой административного правосудия, считались формы обращения в суд, позволяющего достаточно эффективно обжаловать решения любого административного лица. В то же время развитие и усложнение, как административных органов управления, так и самой судебной системы по-степенно приводили к необходимости введения специальных органов надзора, которые бы не подчинялись представителям и руководителям самой контролируемой системы.

Жалобы и обращения существуют как канал обратной связи и в недемократических странах, однако главная роль в них все же отводилась и отводится государственным контрольным службам, подобным советской прокуратуре. При этом обращения в суд как раз наименее типичны и часто наименее эффективны, люди обычно жаловались и жалуются в те структуры, которые реально принимают решения. Так, в советское время наиболее эффективным были обращения в партийные органы. В то же время сами бюро и отделы жалоб, как правило, никакого рассмотрения по существу дела не вели, исполняя роль фильтра и диспетчера жалоб.

Контрольные структуры и органы всех уровней всегда сочетали оба способа контроля — контроль «по сигналам», а также контроль по собственной инициативе, в ходе систематических проверок или по поручению вышестоящих органов и структур власти. В процессе развития и усложнения системы управления внутриведомственный контроль дополнялся межведомственным. Развитие же демократических принципов, принципов разделения властей давало возможность поиска вариантов вывода контролирующих органов из-под начала структур исполнительной власти. Система контроля всегда сочетала в себе как контроль «сверху», так и реагирование на отдельные жалобы и обращения. Вместе с тем разрешение жалоб, восстановление нарушенных прав обиженного администрацией человека линно публичной политики, целью которой является создание условия для жизнедеятельности и развития граждан, есть благо само по себе.

Можно по разному относиться к прокуратуре, но стоит признать, что многое из вышесказанного относится и к институту Омбудсмана, функция

которого, по крайней мере, в ее скандинавской модели, близка к функции прокуратуры. Поэтому в схематическом виде институт омбудсмана, как разновидность надзорно-контрольных органов, в условиях демократического правового государства с разделением властей будет находиться где-то между основными ветвями власти.

Таким образом, рассмотренные выше данные показывают отсутствие определенной общей точки зрения на место контрольно-надзорных структур среди основных ветвей власти, основных государственных органов и их групп. Поэтому определение этого места, более точное позиционирование места контрольных органов и, в частности, института Омбудсмана будет одной из задач настоящей работы.

Кроме того, специфика реализации контрольных функций меняется, поэтому важно рассматривать изменение форм реализации контрольных функций, случаи ответственности за реализацию контрольных функций не только государственных структур, но и структур гражданского общества, в том числе и правозащитных организаций. Таким образом, мы вновь приходим к необходимости рассмотрения всей политической системы в целом, а рассмотренные в этом разделе данные позволяют предположить, что наряду с шестью основными функциями, предложенными Г. Алмондом с соавторами, можно выделить также и седьмую, контрольную функцию.

1.2. Инновации в социально-политической сфере: диффузия, импорт и трансплантация

Как мы уже отмечали во введении, для изучения закономерностей распространения института Омбудсмана в различных странах мира было бы логично использовать методические подходы, разработанные для изучения процессов социальных изменений в рамках активистко-деятельностной концепции, ставшей основой развития институционального подхода[41]. Так, Э. Гидденс ввел представления о структурации, понимаемой как процесс воспроизводства и преобразования структур и систем. В соответствии с его теорией, социальные системы состоят из воспроизводимых (и изменяющихся) в пространстве и во времени «паттернов» отношений между социальными агентами и группами, т.е. это системы разворачивающихся в пространстве и времени социальных практик. В понятие институтов Гидденс включает и практики, которых формируют агенты. Структуры же существуют во времени и пространстве только в виде этих практик, структуры — это правила и ресурсы, задействованные в воспроизводстве социальных систем[42].

М. Арчер, в рамках своей теории морфогенеза/морфостазиса, выделяет посредников социального взаимодействия, к которым она относит культурную систему (идеи и тексты) и социокультурную систему, где взаимодействуют люди и социальные группы[43]. При этом институциональные изменения могут представлять собой процессы трансформации (морфогенеза) или воспроизводства (морфостазиса).

П. Штомпка также рассматривает активного субъекта как сложное понятие, он разделяет актора и среду и рассматривает варианты состояния человека и среды. Итогом их взаимодействия является практика. Практика — «место встречи» операций и действия, диалектический синтез того, что происходит в структуре, и того, что делают люди[44].

В своей работе П. Штомпка выделил четыре главных критерия и два дополнительных для предложенной им типологии социальных процессов. Это:

1) форма или очертания, которые принимает процесс в графическом отображении вдоль оси времени (однонаправленный, мультилинейный, ступенчатый, циклический, спиралевидный, неупорядоченный); итог, результат процесса (морфогенезис, трансмутация, простое репродуцирование или расширенное, трансформация);

2)степень осознания процессов людьми (предсказуемые «явные», нераспознаваемые «латентные», протекающие вопреки ожиданиям «процессы-бумеранги»);

3)движущие силы процессов (внутренне присущие «эндогенные» или действующие извне «экзогенные», «материальные» или «идеальные», возникающие «снизу» спонтанные или идущие «сверху» спланированные).

Дополняет эту типологию различение уровней социальных процессов:

— макропроцессы осуществляются на уровне мирового сообщества, национальных государств, регионов, этнических групп;
— мезопроцессы протекают на уровне больших групп, сообществ, ассоциаций, политических партий;
— микропроцессы — на уровне жизни человеческих индивидов, в малых группах, семьях, школах, дружеских кружках;

Наконец, шестым критерием для своей типологии П. Штомпка выделил временной диапазон процессов, в плане их продолжительности. Здесь он кратко отметил, что диапазон этот очень велик — от крайне коротких, мгновенных, быстротекущих процессов до долговременных, растягивающихся на целые исторические эпохи, которые могут длиться столетиями и тысячелетиями[45]. Внимание исследователей привлекали до сих пор преимущественно глубокие социальные и политические изменения, к которым относятся прежде всего революции, либо радикальные трансформации, повлекшие распад советской системы как в СССР, так и в странах Восточной Европы[46]. Однако не меньшее, а может быть, и большее значение играют небольшие эволюционные изменения, приводящие к появлению в тех или иных странах новых социально-политических институтов и практик.

К числу немногих работ, анализирующих именно такие процессы, относится работа известного исследователя работы Конгресса США Нельсона Полсби, посвященная детальному анализу появления в американской политической жизни целого ряда новых институтов и практик как во внутренней, так и во внешней политике. Среди инноваций во внутренней политике можно назвать систему медицинского страхования для пожилых, гражданский контроль над ядерной энергетикой, национальный научный фонд,

совет экономических советников; среди инноваций во внешней политике — Корпус мира, Доктрина Трумэна, запрещение ядерных испытаний. Временной лаг между возникновением идеи инновации и ее реализацией в практике публичной политики был самым разным — так, например, для принятия решения о гражданском контроле над ядерной энергетикой потребовалось всего два года — с 1944 по 1946, для решения о создании Национального научного фонда — пять лет — с 1945 по 1950 г., а для запрещения ядерных испытаний — семнадцать лет — с 1946 по 1963 г.

В результате изучения им было выделено два типа возникновения таких инноваций — «острый», когда между появлением идеи и принятием политического решения проходит относительно мало времени, и «инкубационный», когда этот период может длиться десятилетия. Инновации первого типа характеризуются относительно ограниченными конфликтами, когда критерии решения относительно свободны от партийной идеологии и от популистской риторики для народа. Инкубационные инновации созревают медленно, изначально нет общего понимания даже существования проблемы. Понимание существования проблемы зарождается медленно и достаточно далеко (в социальном, временном и даже физическом плане) от группы ЛПР — среди общества, среди университетских ученых и неуниверситетских исследователей, технических специалистов групп интересов, правительственных ведомств и т.д. Инкубированные инновации часто начинают свой путь в программах политических партий, в национальных партийных платформах и речах сенаторов и понемногу становятся предметом слушаний в конгрессе[47].

Приведем здесь цитату из заключения книги Нельсона Полсби, мысли которого, как мы увидим далее, имеют самое непосредственное отношение к развитию института Омбудсмана в разных странах: «В завершении я должен отметить существование иногда большого временного лага между появлением идеи инновации и ее реализацией. Исходя из этого, я считаю, что надо отдавать должное не только тем персонам и событиям, которые сотрясают лодку, что увеличивает давление на лиц, принимающих решение, с целью заставить их действовать, но также и тем личностям, которые серьезно размышляют над проблемами, кто ищет и находит альтернативы, а также тем, кто сохраняет жизнеспособность этих альтернативных решений и их самих для возможного будущего использования лицами, принимающими решения. Эти относительно незаметные фигуры — изобретатели, адаптеры, антрепренеры политик, брокеры, инкубаторы — являются менее признанными, чем они этого заслуживают, и задачи, которые они решают, являются менее понимаемыми, чем они этого стоят»[48].

Характеризуя этих людей — «носителей инноваций», Нельсон Полсби пишет в другой своей работе: «Это люди, которые специализируются в обществе на задачах игры с идеями и выпусканием их в воздух: профессора, эксперты групп интересов». При этом подчеркивается, что эти люди не являлись исключительно интеллектуалами. Иногда они не делали ничего, кроме как творчески заимствовали не- что из повседневного опыта, что было

просто недоступно для обычных политиков и бюрократов в их ежедневной текучке[49]. Этот опыт часто принадлежит другим странам, поэтому для развития социальной политики крайне важно наличие нескольких человек, которые черпают вдохновение из того или иного зарубежного опыта.

Работа Нельсона Полсби стала методической основой для исследования Вильяма Гвина, посвященного изучению особенностей возникновения и распространения института Омбудсмана в англоязычных странах[50]. Так как эта работа самым непосредственным образом касается настоящего исследования, мы остановимся на ней подробнее.

Как отмечает Вильям Гвин, процессы выработки предложений новых политических программ (институтов) достаточно новы для политической системы. Они включают лиц (инноваторов политических практик), которые оказываются осведомленными об идеях, практиках или институтах, до этого неизвестных в политической системе, лиц, разрабатывающих благоприятные условия для реализации этих инноваций, а также лиц, предлагающих последние для рассмотрения или адаптации (возможно, в несколько модифицированном виде) для действующих следом лиц, принимающих решения.

В начале своей работы автор сформулировал ряд вопросов об обстоятельствах появления и развития политических (policy) инноваций, которые являются, по сути, программой для этого или подобных исследований. «Каковы условия, при которых некоторые люди предлагают «политики», не известные ранее в этой политической системе? Имеют ли эти инноваторы характеристики, отличные от остальных людей этого общества? Как предложение инновации зависит от конкретной индивидуальной истории ее создания? Как адаптация инновации лицами, принимающими решение, зависит от способа предложения? Каково взаимоотношение между конкретным временем предложения инновации и ее принятием соответствующими ЛПР?»[51].

Вильям Гвин подробно рассматривает обстоятельства появления института Омбудсмана в Великобритании, показывая, в частности, как эффективно использовано было «окно возможностей», возникшее в Великобритании в середине 60-х для появления этого института (подробнее эту ситуацию мы рассмотрим позже, в разделе 2.6). Приведем здесь сформулированный автором список условий для успешного внедрения инновационной практики в общественно-политической жизни:

1. Восприятие социальной потребности.

2. Приговор, признание существующей политики (public policies) как удовлетворяющей социальные потребности.

3. Осведомленность о политическом институте или практике (public policies), не предлагавшейся до этого в политической системе.

4. Признание инновации как эффективного средства для удовлетворения потребности при некоторых условиях.

5. Признание, что эти условия существуют в данном обществе.

6. Признание, что инновация предпочтительна или совместима с иными релевантными политиками (policies).

7. Информирование об инновации и ее обсуждение. Как отмечает Вильям

Гвин, эти условия могут возникать и в иной последовательности. Так, например, условия 3 и 4 могут возникнуть первыми и повлиять на возникновение 1-го, 2-го и 5-го условий.

Как мы продемонстрировали на примере работ Нельсона Полсби и Вильяма Гвина, возникновение и внедрение новых институтов, политических практик и методов работы можно условно разделить на два основных блока. Первый — это возникновение новых практик и институтов. Второй блок — распространение этих практик на другие регионы и страны.

Так как институт Омбудсмана для всех стран, кроме Швеции, является заимствованным институтом, то в рамках настоящей работы нас будет интересовать преимущественно второй из указанных блоков. Кроме того, в работе Р. Будона[52], посвященной анализу и критике различных теорий социальных изменений, подчеркивается необходимость учета того факта, что практически все социальные системы сегодня являются открытыми. Поэтому объяснять появление изменений и инноваций чисто внутренними, эндогенными причинами уже некорректно, как правило, всегда существуют какие-то экзогенные, внешние факторы или образцы.

В исследованиях, посвященных распространению инноваций, используются три основных подхода для их описания — концепции диффузии, импорта, а также трансплантации инноваций. Первые два подхода существуют уже много лет, третий подход был предложен четыре года назад в работе В.М. Полтеровича[53] и получил определенное развитие в последнее время.

В рамках «диффузионного» подхода, как видно из самого слова «диффузия», процесс распространения инноваций рассматривается как свободный, стихийный, неуправляемый, подобно тому, как происходит диффузия, скажем, капли чернил в стакане с чистой водой.

Как пишет в своей работе «Культурная эволюция и межстрановые заимствования» А. Каптерев[54], культурная диффузия — это взаимное проникновение культурных черт и комплексов из одного общества в другое при их соприкосновении. Культурное соприкосновение называется культурным контактом. Последний может закончиться как равным и сильным влиянием их друг на друга, так и не менее сильным, но односторонним влиянием. Каналами диффузии служат миграция, туризм, деятельность миссионеров, торговля, война, научные конференции, торговые выставки и ярмарки, обмен студентами и специалистами и др.

В рамках этого подхода изучается, например, распространение новых товаров потребления и услуг, изучаются причины появления спроса на эти товары и услуги. Примером использования такого подхода может служить коллективная монография «Инновации по требованию»[55], в которой с разных позиций изучаются причины изменения спроса на новые товары («требования»). Так, один из авторов этой книги предлагает исследовательскую программу для изучения ежедневного потребления, обусловленного привычкой и рутиной, имеющими место в контексте социальных сетей и институтов, которые также это потребление определяют. Он предлагает анализировать феномен не только индивидуального потребления, но и публичного (public) и институционального

потребления. Такой подход позволяет также рассматривать поток появления требований инфраструктурных и дополнительных продуктов и, следовательно, «устойчивое развитие» потребления[56]. Другой автор обращает внимание на то, что потребление имеет как рыночные, так и нерыночные корни, люди учитывают различные социальные результаты, а не только непосредственную выгоду. Вывод — экономисты должны привлекать социологию и иные социальные науки для понимания сути процессов[57].

Другим примером диффузии инноваций, подробно рассмотренных в упомянутой ранее работе Р. Будона[58], может служить процесс распространения новых практик и методов ведения сельского хозяйства[59], процесс применения врачами новых видов медикаментов[60].

Барбара Уиджнерт, одна из известных исследовательниц процесса диффузии инноваций, в своей работе «Интегративная модель диффузии инноваций» выделяет три основных направления изучения этого процесса. Первое — это характеристика самой инновации, в частности, относится ли она к частной или публичной сфере, а также соотношение прибыли и стоимости адаптации. Второе — это характеристика инноваторов — акторов процесса инновации. Здесь рассматриваются такие их качества, как социоэкономачиеские характеристики, статусность, позиции в социальных сетях, степень знакомства с самими инновациями и т.д. Третье направление — анализ характеристик среды, в которой происходит процесс диффузии инновации, в частности, ее географические, социетальные, политические свойства, а также степень вовлеченности в глобализационные процессы[61].

Как мы видим, уже при анализе закономерностей изменений в рамках концепции диффузии инноваций исследователи рассматривают роль и поведение самих «инноваторов», то есть учитывается активная, творческая роль конкретных людей и организаций. Роль этих факторов значительно усиливается при использовании концепции импорта инноваций. Так, подчеркивается творческий характер акторов этого процесса, способных существенно изменить ситуацию, что обосновывается в рамках синергетического подхода[62]. Большое внимание уделяется импорту инноваций и самим «импортерам» при рассмотрении развития изменений в организациях различного вида[63].

В последнее время российских исследователей также интересуют социальные инновации и инновации в политической сфере, в том числе и в рамках концепции импорта инноваций. Так, относительно недавно изданы сборники под редакцией В.М. Сергеева[64] и В.М. Ро-зина[65]. Во втором из них, в частности, анализируются проблемы развития инноваций в организации правосудия[66], в том числе, появления суда присяжных[67].

Закономерностям импорта инноваций и возможностям использования этой концепции для понимания закономерностей социальной и политической трансформации России посвящена работа О. Фомичева[68], на которой мы остановимся подробнее.

Так выполненный автором краткий анализ эволюционных изменений институтов различного вида позволяет ему сделать следующие заключения:

1.Эволюционные процессы доминируют в институциональных

изменениях.

2. Институциональные изменения в значительной степени зависят от институциональной матрицы.
3. Важнейшее свойство эволюционных институциональных изменений — зависимость от предыдущей траектории развития.
4. Эволюция институтов (исходя из пп. 2 и 3) не в состоянии обеспечить радикальное изменение тормозящих развитие общества институтов.

Как отмечает О. Фомичев, именно обстоятельство, сформулированное в последнем из этих заключений, является одной из основных причин импортирования институтов. При этом импортированию институтов в экономической литературе уделяется мало внимания, что связано как с недостаточной формализуемостью результатов, так и с доминированием исследований эволюционных изменений. Важно подчеркнуть, что импорт институтов в экономической литературе часто употребляется как синоним революционного институционального изменения. Другим фактором, определяющим важность импорта институтов, является возможность направленного («антропогенного») импортирования с селекцией необходимых институциональных черт, требуемых обществу на данном этапе развития.

Импорт институтов как революционное институциональное изменение, по мнению О. Фомичева, характеризуется следующими основными чертами (отличными от эволюционных):

1) независимость от предыдущей траектории развития;

2) резкость, одномоментность (не постепенность) преобразования (это свойство, как будет показано ниже, достаточно спорно);

3) возможность направленного влияния на характеристики импортируемых институтов;

4) социальная рискованность импортирования (определяющая зачастую негативное к нему отношение и обуславливающая необходимость взвешенного подхода).

Основываясь на классификации видов импорта институтов, приведенной в работе А. Олейника[69], и дополняя эту классификацию, О. Фомичев выделяет следующие виды импорта:

Импортирование институтов из развитых стран

Импортирование институтов из развитых стран (т.е. то, что обычно и подразумевается под импортом институтов) самый важный и самый распространенный вид импортирования.

Импорт институтов из собственной истории

Такое импортирование встречается сравнительно редко и имеет больше отрицательных качеств, чем положительных. К положительным следует отнести разве что отсутствие у населения психологического отторжения импортирования

Импорт институтов из истории других стран

Этот достаточно необычный способ импортирования, тем не менее, встречается, на практике Он лишен всех достоинств (и без того немногочисленных) импортирования из собственной истории и в то же время обладает всем комплексом его недостатков.

Проанализировав кратко российский опыт импорта институтов, автор приходит к следующему выводу (с которым вполне можно согласиться): «у России нет какого-то особенного мифического «третьего пути». Россия — и в политическом и в экономическом плане — субъект (и субъект значимый в силу и исторических, и природных, и ресурсных причин) мирового сообщества. Такое положение обязывает Россию (прежде всего, для благополучия своих граждан) реформировать свою экономику, и реформировать именно в соответствии с тенденциями, общими для большинства развитых и развивающихся стран, что предполагает на всех этапах импортирование институтов. Для снижения социальной стоимости таких, на наш взгляд, неизбежных экономических экспериментов, избежания их авантюрности и спекулятивности и необходимо более подробно и полно исследовать затронутый в данной работе предмет»[70].

В работе выходца из Индии Пранаба Чатерье[71] рассматриваются закономерности импорта из стран Западной Европы и Северной Америки в Индию и другие страны «третьего мира» некоторых медицинских подходов в области психологии и психиатрии.

Обладая опытом и социолога и социального работника, как в Индии, так и в США, автор пришел к выводу, что изучение трансфера социальных технологий требует, по крайней мере, двух компонентов. Первый — это описание социальной организации социальной технологии с учетом окружающих условий, в которых перенос имеет место. Такое описание означает идентификацию ключевых ценностей, объектов, ролей и сетей этих ролей, которые составляют основу социальной организации социальной технологии.

Второй элемент включает в себя постановку некоторых систематических вопросов о том, как и действительно ли эти ценности, объекты, роли и сети ролей могут быть перенесены в иные условия.

Как отмечает Пранаб Чатерье, изучение трансфера институтов требует понимания двух важных тезисов. Первый — институты характеризуются их действиями более, чем их названиями. Второй — ценности передаваемых институтов влияют на существующие социальные ценности, либо поддерживая, укрепляя существующее положение, либо угрожая ему. Таким образом, трансфер социальных технологий может означать трансфер идеологий (и институтов, которые поддерживают, легитимизируют и усиливают эти идеологии), которые следуют за социальными технологиями.

В заключение этого раздела остановимся на концепции «трансплантации институтов»[72], предложенной в опубликованной в 2001 г. работе профессора В.М. Полтеровича. Этот подход, подразумевающий аналогию с трансплантацией органов в живой организм, дает возможность детальнее проанализировать как спектр возможных «реакций организма на трансплантат», так и различные «медико-экономические» процессы, связанные с выбором и доставкой «трансплантата».

В рамках этого подхода следует, прежде всего, рассмотреть силы, заинтересованные в такой трансплантации — т.е. «международный рынок институтов». Здесь ситуация в корне отлична от рынка товаров — институциональные инновации не патентуются, и право собственности на них отсутствует. Поэтому и право на их имитацию бесплатно, более того, страны даже иногда конкурируют за право трансплантировать тот или иной институт на новую почву. Как пишет В.М. Полтерович, чем вызван «прозелитизм» в институциональной сфере, не вполне ясно. Возможно, дело в том, что институциональное подобие развивающейся и развитой стран облегчает завоевание последней нового рынка, облегчает контакты. Но не исключено, что это побочный результат политики национальных фондов, предпочитающих оказывать помощь, нанимая специалистов своей страны, которые часто осведомлены лишь об отечественных институтах, при этом блокируются иные варианты институционального развития.

Далее автор предлагает анализировать роль посредников в продвижении новых институтов или практик на внутреннем рынке. Обычно, пишет В.М. Полтерович, производство нового блага расширяет возможности выбора, а внедрение нового института нередко ограничивает эти возможности. Поэтому один и тот же институт может быть «положительным благом» для одной группы населения и «отрицательным благом» (public bad) — для другой. Из-за указанных особенностей спрос на внедрение института со стороны одних групп населения нередко сопровождается сопротивлением других групп. В реальности готовность агентов платить за внедрение института или за сохранение статус-кво проявляется в создании групп давления.

В итоге автор делает вывод, что «рынок институтов» принципиально искажен в гораздо большей степени, нежели рынок товаров или технологий.

Приведем здесь также сформулированные В.М. Полтеровичем возможные типы потенциальной дисфункции трансплантированных институтов:

Атрофия и перерождение института

Трансплантат оказывается невостребованным, если его использование несовместимо с культурными традициями или институциональной структурой реципиента. В этом случае он может постепенно атрофироваться и исчезнуть. Сохраняя формальную идентичность, он фактически перерождается в инструмент теневой деятельности.

Активизация альтернативных институтов и отторжение

Наряду с атрофией в списке трансплантационных дисфункций важное место занимает активное отторжение трансплантата. Обычно оно связано с активизацией альтернативных институтов, подчас неожиданной для инициаторов трансплантации.

Институциональный конфликт

Часто формальные правила — лишь оболочка, в пределах которой могут возникать самые разные неформальные нормы. Поэтому попытка

трансплантации, понимаемой как имитация формальных правил, может привести к возникновению института хотя и жизнеспособного, но существенно отличающегося от исходного и, возможно, неэффективного.

Парадокс передачи

В результате (бесплатной) передачи более эффективной технологии донор может выиграть за счет реципиента. Чрезвычайно важный эффект, аналогичный парадоксу передачи, связан с заимствованием новых программ обучения и совершенствованием образовательных институтов. Речь идет об утечке человеческого капитала, «утечке мозгов».

Рассмотренные выше подходы к анализу трансфера, передачи новых институтов и социальных практик указывают на необходимость серьезного анализа не только самих передаваемых инноваций, но и акторов процесса, инноваторов, а также посредников, медиаторов различного вида. При изучении развития института Омбудсмана в различных странах, являющемся основной целью настоящей работы, важно также анализировать возможные дисфункции института в новых для него условиях, возможности его перерождения или отторжения.

[1] *Автономов А.С.* Правовая онтология политики. К построению системы понятий. — М., 1999. -С. 271.

[2] Отметим, что упоминание о Контрольном Юане содержится в монографии, посвященной развитию института Омбудсмана, в качестве одной из его исторических предпосылок: *Oosting M.* The Ombudsman and his environment: a global view. — In: The International Ombudsman Anthology. - The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999, p. 1-14.

[3] Ислам: краткий справочник (на азерб. языке). — Баку, 1985. — С. 94.

[4] Отметим здесь, что это название носит и современный омбудсман Пакистана. См. его выступление на конференции в Баку: *Sahibzada I. A.* The Role of ombudsman in a state based on the rule of law. — In: The Role of Ombudsman in a State Ruled by law / reports of the I Baku International Conference of ombudsmen (9-13 June, 2003) — Baku, 2003, p. 151-180.

[5] *Фойницкий И. Я.* Курс уголовного судопроизводства. - 4-е изд. — 1912. — С. 19-29; *Петру хин И.* Исторический очерк деятельности прокуратуры, http://nadzor.pk.ru/analit/ show_a.php?id=721

[6] История прокуратуры http://nadzor.pk.ru/analit/show_a.php?id= 156

[7] Российское законодательство X-XX веков/ Под ред. А. Г. Манькова.-Т.4. - М., 1986. — С. 196.

[8] *Кутафин О.Е.* Предисловие. В кн.: *Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г.* Око государево. Российские прокуроры, XVIII век. - М., 1998. - С. 5-8.

[9] *Звягинцев Л. Г., Орлов Ю. Г.* Око государево. — М., 1998. — С. 23; *Шикинов В.И.* Прокуратура в Российской Федерации: Методические указания. — Иркутск, 1993. — С. 4.; *Петрухин И.* Исторический очерк деятельности прокуратуры, http://nadzor.pk.ru/analit/show_a.php?id=721

[10] *Кутафин О.Е.* -1998.

[11] *Локк Дж.* Сочинения. Т.3. - М., 1988. - С. 356.

[12] *Монтескье Ц].* Избранные произведения.— М., 1955.

[13] *Сунь Ятсен.* Программа строительства страны. Избранные произведения,— М., 1964. С. 435.

[14] *Автонимов А.С.* - 1999. - С. 269.

[15] Там же. - С. 270.

[16] Конституция Российской Федерации, ст. 10.
[17] *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. — М., 2000. -С. 131-132.
[18] *Автономов А.С*- 1999.- С. 265.
[19] Функционирование государственного аппарата управления. Учебно-методическое пособие / Под ред. Ю.А.Ткаченко. - М., 1998. - Сб.
[20] *Кашанина ТВ., Каманин. А.В.* Основы российского права. Учебник. — М, 1996. — 624 с.
[21] *Гуценко К.Ф., Копылов М.А.* Правоохранительные органы. Учебник для вузов. — М, 1995. — 320 с.
[22] *Автономов А. С.* - 1999. - Гл. 5.
[23] *Баглай М.В.* - 2000. - С. 343-347.
[24] *Зародин В.В.* Государственный контроль как фактор социальной организации. Автореф. дисс.канд. социол. наук: спец. 22.00:08. — Саратов, 1999. — 15 с; *Зародин В.В., Самсонов В.Б.* Социальные инновации: организация и контроль. — Саратов, 1999. — 207 с.
[25] *Марков КВ.* Государственный контроль. — М, 2004. — 402 с.
[26] Там же. - С. 23.
[27] Там же. - С. 38.
[28] *Манов Г.Н.* Правовое государство и советский федерализм // Советское государство и право. 1991. - № 1. - С.7; *Точиловский В.А.* О концепции прокурорской власти // Советское государство и право. - 1990: - №3. - С. 46; . Теория права и государства. Учебник для вузов/ Под. ред. Г.Н. Манова. — М., 1996. — 336 с; *Гордеевцев ЕЙ.* Разделение властей в современном российском обществе. Учебно-методическое пособие. — Ковров, 2003. — 128 с.
[29] Круглый стол «Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры // Государство и право. - 1994. - №5. - С. 7.
[30] *Костенко П.* Прокуратура — опора президентской власти // Российская юстиция. — 1995. - №4. - С. 38-39.
[31] *Джангирян Ж.Д.* Разделение властей в Республике Армения: конституционная модель и практика. — М., 2003. — 240 с.
[32] *Петрухин И.* Исторический очерк деятельности прокуратуры, http://nadzor.pk.ru/analit/show_a.php?id=721
[33] *Автономов А. С.* - 1999. - С. 270.
[34] *Рохлин В. И.* Прокурорский надзор и государственный контроль: История, развитие, поня тие, соотношение. — СПб., 2003. — 303 с.
[35] В более мягкой и современной форме такой подход был зафиксирован в недавнем (конец 90-х гг.) исследовании работы руководителей различных городских учреждений Иркутска (школ, больниц и т.д.), проведенном по заданию местного КУГИ организацией Байкал-Линк. Как оказалось, более 90% опрошенных видели миссию своих организаций в реализации государственной политики соответственно в области образования, здравоохранения и т.д. Практически никто из них не сформулировал миссию своей организации как решение проблем жителей своего города в том или ином направлении.
[36] См.: *Айзенберг А.М.* Механизм социалистического государства. В кн.: Теория государства и права. — М., 1970. — С. 316-327; *Каск Л.И.* Аппарат социалистического государства. В кн.: Теория государства и права.— Л., 1987. — С. 254.
[37] *Рохлин В.И.* – 2003.
[38] Там же.- С. 19.
[39] Там же. -Сс. 169, 181.
[40] *Марков КВ.* - 2004. - С. 169.
[41] См., *Ситнова ИВ.* Институциональные изменения в современной России: активистско-деятельностный подход. В кн.: Проблемы политической трансформации и модернизации России / Под ред. А.Ю. Мельвиля. — М., 2002. — С. 117-148; Теория общества. Сборник / Пер с нем., англ. / Вступит, статья и общая ред. А.Ф. Филиппова. — М., 1999. — 416 с.

[42] *Гидденс Э.* Современность и самоидентичность // Альманах THE318. Теория и история экономических и социальных институтов и систем. - 1993. - №1. - С.14-27; *Гидденс Э.* Элементы теории структурации // Современная социальная теория. Новосибирск, 1995. — С. 40-71.

[43] *Арчер М.* Реализм и морфогенез. В кн.: Теория общества. — М., 1999. — С. 197.

[44] *Штомпка П.*- 1996. - С.267.

[45] *Штомпка П.* - 1996.

[46] См., *Штомпка П. - 1996, Эйзенштадт Ш.* Революция и преобразование в обществе.— М., 1999.-416 с.

[47] *Polsby N. W.* Political Innovation in America. The politics of policy Initiation. — New Haven and London: Yale University Press, 1984. — 185 p.

[48] Там же. - С. 174.

[49] *Polsby N.* Policy initiation in the American Political Systen.- In Irving L.Horowitz (Ed), The Use and Abuse of Social Science. 2 nd Edition (New Brunswick: Transaction Books, 1975), p. 65,66.

[50] *Gwyn W. B.* Ombudsman Policy Innovation in the English-speaking world. (Research Report — Institute of Governmental Studies, Univ. of California; 80-2) — Berkeley; Univ. of California, 1980. — 51 p.

[51] Ibid. - P.2.

[52] *Будон Р.* Место беспорядка. Критика теорий социальных изменений. — М., 1998. — 284 с.

[53] *Полтерович В.М.* Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука со временной России. - 2001. - № 3. Эл. версия: tsl.cemi.rssi.ru/ecr/2001 /3/docl.htm

[54] *Каптерев А.* Культурная эволюция и межстрановые заимствования, http://www.prompolit.ru/141592

[55] Innovation by demand: an interdisciplinary approach to the study of demand and its role in innovation / Ed. by McMeekin A., Creen K., Tompson M, Walsh V.- Manchester; New York: Manchester University Press; 2000.- 214 p.

[56] *Warde A.* Social mechanisms generating demand: a review and manifesto. — In: Innovation by demand: an interdisciplinary approach to the study of demand and its role in innovation / Ed. by Andrew McMeekin ct al. - Manchester; New York: Manchester University Press. 2000, p. 10-22.

[57] *Swann P.G.M.* There's more to the economics of consumption than (almost) unconstrained utility maximisation. — In: Innovation by demand: an interdisciplinary approach to the study of demand and its role in innovation / Ed. by Andrew McMeekin et al. - Manchester New York: Manchester University Press, p. 23-40.

[58] *Будон Р.* - 1998.

[59] *BhaduriA.* A Study of agricultural backwardness under semi-feodalism // Economic Journal, LXXXII, 329, 1976, p. 20-137.

[60] *Coleman J., Kali E., Menzer H.* Medical Innovation. A Diffusion Study. — N.Y.: Bobbs-Merrill, 1966.

[61] *Wejnert B.* Integrating Models of Diffusion of Innovations: A Conceptual Framework // Annu. Kev. Soc. - 2002. - Vol. 28. - P. 297-326.

[62] См., *Fennel M.* Synergy £., Influence and Information in the adoption of administrative innovations //The Academy of management Journal, Vol. 27, №1, 1984, p. 113-129. О применении синергсти-ческого подхода в социальных и юридических науках см. также: *Аршинов В.И., Саничева II Г.* Гражданское общество в контексте синергетического подхода // Общественные науки и современность. - 1999. - №3. - С. 131-138; *Бранский В.П.* Теоретические основания социальной синергетики// Вопросы философии. - 2000. - № 4. - С. 112-129; *Ветютнев Ю.Ю.* Синергетика в праве // Государство и право. - 2002. - №4. - С. 64-69.

[63] См., *Balilriclge J. V., Burnham R. V.* Organization Innovation: Individual, Organizational and Environmental Impacts //Administrative Science Quarterly, Jun, 1975, Vol. 20, № 2, p. 165-176; *Greve H. R., Taylor A.* Innovation as catalyst for organization changes: Shifts in Organizational Cognition and Search //Administrative Science Quart., 2000, Vol. 45, №5, p. 54-80; *Phelps M. T.*

How Important is the Role of Intelligence in the Rise of Civilization // Civilization and Intelligence. Summer 1994, Vol. XXXIV, №4, p. 287-296.

[64] Когнитивные модели и институциональные трансформации /Под ред. проф. В.М. Сергеева. - М., 2003. - 196 с.

[65] Этюды по социальной инженерии: От утопии к организации / Под ред. В.М. Розина. — М., 2002. - 320 с.

[66] *Разин В.М.* Проблема инновационного творчества российских судей. В кн. Этюды по социальной инженерии: От утопии к организации/Под ред. В.М. Розина. — М., 2002. — С.221-228. *" Карнюова Л. М.* Возрождение суда присяжных: проблемы инноваций в российском уголовном правосудии. В кн. Этюды по социальной инженерии: От утопии к организации / Под ред. В.М. Розина. - М., 2002. - С. 229-253.

[67] *Фомичев О.* Импорт институтов и оценка его эффективности. Web-сайт «Институциональная экономика в Сети»: economy.boom.ru/Diser last.htm:

[70] *Фомичев О.* Импорт институтов...

[71] *Chatterjee P.* The transferability of social technology: Explorations in the knowledge structures of the helping professions and their transfer. - Lewiston, N.Y., USA: E. Mellen Press, 1990.-226 p.

[72] *Полтерович В.М.* Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. - 2001. - № 3. Эл. версия: tsl.cemi.rssi.ru/ecr/2001/3/docl.htm

Глава 2. Возникновение института Омбудсмана и история его развития в странах со стабильным демократическим режимом

2.1. Возникновение и развитие института Омбудсмана в Швеции

Институт Омбудсмана впервые возник в Швеции и более ста лет существовал только в этой стране, поэтому остановимся подробнее на обстоятельствах его создания и развития.

Само слово «омбудсман» в Швеции имеет несколько значений: представитель, агент, делегат, адвокат, опекун или любое иное лицо, уполномоченное кем-либо действовать от их имени. По мнению В.В. Бойцовой, это слово имеет немецкое происхождение, оно обозначало в ранний период развития германских племен лицо, избираемое для сбора денежной пени за убийство с преступников от имени пострадавшей стороны'. По другим данным, это слово имеет датские корни и в переводе с датского означает «несущий весть»[2]. В государственном устройстве Швеции в XVI —XVII веках омбудсманы осуществляли контрольные функции королевской власти по отношению к провинциальным судебным чиновникам.

Как отмечает в своей книге бывший Защитник народа Испании, а ныне — комиссар по правам человека Совета Европы Альваро Хиль-Роблес, исторически первой вехой в истории института в Швеции (и, соответственно, во всем мире) является возникшая в XVI веке 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 обвинения в суде, было возложено с 1683 г. на General Richz Schultz. Таким образом, в Швеции контроль судебной власти со стороны власти королевской был достаточно развит.

Следующим шагом в направлении создания интересующего нас института стали действия короля Карла XII по реформированию своей администрации и распространению контрольных функций на структуры своего правительства. Как известно, после разгрома под Полтавой Карл XII в течение ряда лет находился в Стамбуле, сначала как гость и союзник турецкого султана, а затем фактически в положении его пленника. За время длительного отсутствия короля система управления пришла в упадок, и в качестве одной из мер наведения порядка король издает (находясь еще в Стамбуле) Указ от 26 октября 1713 г. об учреждении Konungens Hogsta Ombudsmanen. По замыслу Карла XII это был только первый шаг — после выделения из существовавшей службы надзора Королевского омбудсмана,

который должен был руководить местными омбудсманами, должны были быть созданы еще пять структур, руководимых омбудсротами. Однако был создан только пост Королевского омбудсмана юстиции[4]. Этот чиновник высшего ранга, который с 1719 г. получил звание Justitie-Kansler (канцлера юстиции), к прежним полномочиям по контролю судейского корпуса получил также широкие полномочия по контролю и вмешательству в дела королевской администрации и правосудия. Он имел право доклада королю, а также право начала уголовного преследования[5]. То обстоятельство, что этот Указ был издан во время длительного нахождения Карла XII при дворе турецкого султана, дало основание некоторым исследователям предположить, что при введении поста Королевского омбудсмана был использован и опыт мухтасиба, назначаемого султаном высшего чиновника, следящего за выполнением мусульманами законов шариата[6]. В пользу такой гипотезы свидетельствует и название института Омбудсмана в современном Пакистане — Верховный мухтасиб[7].

После смерти Карла XII канцлера юстиции назначал король, а отчитывался он о своей деятельности — перед Рикстагом. Так как Рикстаг собирался нерегулярно, позиции Омбудсмана усиливались, в период между сессиями он осуществлял подлинный парламентский надзор за королем и его чиновниками. Более того, в период 1766-1772 гг. Рикстаг получил и право назначения канцлера юстиции. В 1772 г. Густав III принял новую Конституцию, по которой должность канцлера снова переходила в подчинение королю. После убийства Густава III и свержения его преемника Густава IV, а также после потери Швецией 1/3 своей территории, отошедшей к России, Рикстаг вновь обрел полноту власти и провозгласил Конституцию 1809 г.

Во второй половине XVIII века в системе государственного управления Швеции произошло важное событие, закрепившее уже сложившуюся в этой стране, никогда не знавшей крепостного права, традицию открытости и подотчетности публичной власти перед жителями — в 1766 г. был издан Ордонанс, который установил, что все документы, на которых основывают свои решения государственные служащие, носят публичный характер. Эти документы должны быть доступны не только для заинтересованных сторон, но и для других граждан, желающих с ними ознакомиться. Этот закон давал возможность любому человеку проверить, на достаточных ли основаниях было вынесено административное постановление. Закрытыми для публики оставались лишь материалы, относящиеся к частной жизни, а также секретные материалы. Эта законодательно закрепленная прозрачность деятельности публичной власти отражала реалии развития Швеции как правового государства, уважающего права человека. Соответственно, понятия свободы и достоинства были хорошо знакомы жителям этой страны. Еще одной вехой в развитии Швеции как правового государства, ответственного перед своими гражданами, явилось закрепление в Конституции позиции парламентского Омбудсмана или Омбудсмана юстиции.

По Конституции 1809 г. введен институт Justitie Ombudsmanen (Омбудсмана юстиции). Он был отделен от канцлера юстиции, по-прежнему подчиненного королю и являющегося его чиновником. Омбудсман юстиции назначался

шведским парламентом и был ему подотчетен. Он был уполномочен надзирать за судами и административными органами, возбуждать судебное производство против лиц, совершивших незаконные акты при исполнении служебных обязанностей или не выполнявших должным образом своих обязанностей. В соответствии с Конституцией, должность Омбудсмана должно занимать лицо, пользующееся широкой известностью и уважением в обществе. Омбудсман юстиции избирается на четыре года, т.е его срок на один год дольше, чем срок избрания парламента. Действуя полностью самостоятельно, Омбудсман, тем не менее, поддерживает постоянные отношения со специальным комитетом парламента, который находится в курсе его действий. Омбудсман по закону может быть освобожден раньше своего срока парламентом по ходатайству профильного комитета, однако с 1908 г. не было ни одного случая досрочного его освобождения[8].

Омбудсман исходно занимал высокое положение в государственной системе Швеции. Его жалование было равно окладу судьи Верховного суда. Достаточно высок был и его иммунитет — только Конституционный комитет Рикстага мог принимать решение о его уголовном преследовании. Законодательно закрепленное высокое положение подкреплялось и высоким личным авторитетом человека, занимавшего эту должность. Так, первым Омбудсманом Швеции (и соответственно первым парламентским Омбудсманом в мире) стал в 1810 г. председатель Конституционного комитета парламента и лидер Конституционной партии Швеции Ларе Август Маннергейм[9]. Стоит отметить, что первый омбудсман не был по профессии юристом, однако его опыт общественной и политической жизни дал ему необходимые знания и авторитет для исполнения этой должности. Далее в основном омбудсманы юстиции избирались из числа высококвалифицированных и не причастных к политике юристов, как правило, из числа судей. Только несколько человек, причем все — в XIX веке, были депутатами парламента.

Главными источниками получения информации о нарушении чиновниками своих обязанностей служили жалобы жителей Швеции, а также инспектирование государственных органов власти. В случае признания жалобы обоснованной Омбудсман Швеции мог начать расследование, в ходе которого он вправе запрашивать материалы по данному делу и требовать от должностных лиц, чьи действия он проверяет, предоставления всех сведений, которые он сочтет необходимыми.

По окончании расследования, в случае подтверждения правоты заявителя, Омбудсман вправе:

1. Подать в суд на должностное лицо, чья деятельность проверялась.
2. Предупредить его без предъявления обвинения в уголовном порядке.
3. Направить ему не предусматривающие никаких санкций рекомендации и предложения по улучшению работы.
4. Обратиться в парламент или правительство с предложениями о совершенствовании законодательства или подзаконных актов[10].

На основании проведенных расследований Омбудсман представлял в парламент ежегодный доклад, который после тщательного изучения

соответствующим комитетом утверждал, а затем предавал гласности.

Следует отметить, что после создания института Омбудсмана юстиции в 1810 г. должность канцлера юстиции не была упразднена. Назначаемый королем пожизненно, канцлер юстиции Швеции существует и в наши дни. Не неся ответственности перед каким-либо министром, он фактически полностью независим. Канцлер исполняет более разнообразные функции, чем парламентский Омбудсман, но в одном направлении он действует практически параллельно: почти четверть рабочего времени он посвящает рассмотрению жалоб граждан и должностных лиц на судей и иных госслужащих, расследованиям по собственной инициативе и инспекциям. По итогам расследований канцлер юстиции также издает предостережения и формулирует общие рекомендации, а также может возбуждать уголовное преследование. Он представляет доклад (формально — королю), а фактически — министру юстиции, который также является публичным документом, хотя и не публикуется для широкого распространения. Этот параллелизм, который в других условиях мог бы стать причиной конфликтов, в Швеции, благодаря способности сторон к неформальной координации, приводит к большей защищенности простых жителей от произвола и ошибок государственных служащих.

В первые десятилетия деятельности шведского Омбудсмана число жалоб и обращений к нему было достаточно небольшим — по 70-100 жалоб в год, и он вполне справлялся с ними. Однако в начале XX века Швеция, как и остальные европейские страны, столкнулась с процессом расширения деятельности администрации и ее вмешательства в различные сферы жизни. Первая мировая война, рост числа военнослужащих и проблем, связанных как с управлением армией, так и с нарушениями прав военнослужащих, привели к появлению в стране второго Омбудсмана — Омбудсмана по делам военнослужащих, или военного Омбудсмана. Были внесены необходимые изменения в Конституцию и законы, и 19 мая 1915 г. институт военного Омбудсмана обрел юридический статус.

Таким образом, были реализованы, хотя и столетие спустя, предложения ряда депутатов Рикстага, которые требовали, чтобы институт Омбудсмана юстиции был представлен несколькими лицами или даже являлся сложносоставным". Для военного Омбудсмана не требовалось обладание знаниями профессионального военного эксперта, и он не имел права вмешиваться в специальные вопросы обороны. Его полномочия были строго невоенными, а цель его института — укрепление доверия жителей к организации обороны и армии как таковой. Это достигалось, в частности, гарантией справедливого рассмотрения жалоб. Первым Омбудсманом по делам военнослужащих стал районный судья Аксель Остиргрин. Выбор лица такого уровня был связан с желанием властей предотвратить назначение на этот пост активного политического лидера[12]. Процедура назначения и характер деятельности нового института в основных чертах были аналогичны Омбудсману юстиции.

Швеция стала родиной не только первого парламентского Омбудсмана общего профиля, но и первого специального омбудсмана. Институт Омбудсмана по делам военнослужащих успешно действовал вплоть до 1967 г., когда был

возрожден принцип органического единства, но при этом были определены три различные сферы деятельности, каждая из которых контролировалась отдельным Омбудсманом. Иначе говоря, на одной должности находились три лица, каждое из которых носило звание Омбудсмана юстиции.

Разделение компетенции между ними было основано на договоренности и заключалось в том, что:

—один Омбудсман осуществлял надзор за судами, прокуратурой, армией и полицией;

—второй занимался социальными проблемами, информацией, прессой и образованием;

—третий отвечал за остальные вопросы, касающееся управления (транспорт, налоги, и т.д.)[13].

На этом процесс трансформации института Омбудсмана юстиции не закончился. Количество жалоб и обращений продолжало расти. Так, в 1973 г. было зарегистрировано уже около 3700 жалоб в офис омбудсманов[14]. В 1975 г. вступила в силу новая Конституция Швеции, в соответствии с которой в стране совместно работают уже четыре омбудсмана юстиции. К ним вскоре добавились еще ряд специальных омбудсманов, назначаемых не парламентом, а правительством, а также общественный Омбудсман (Омбудсман по делам прессы).

2.2. Развитие института Омбудсмана в Финляндии (Финское развитие шведского опыта)

Финляндия стала второй страной в мире, где появился институт парламентского Омбудсмана. История развития государственных институтов в этой стране тесно связана с развитием институтов власти в Швеции и России, частью которых Финляндия были ранее.

До 1809 г. Финляндия входила в состав Швеции. Но неудачные для Швеции войны с Россией привели сначала к отторжению от Швеции Аландских островов, Прибалтики, Выборга с Карельским перешейком, а затем и к присоединению Финляндии к России. В 1809 г. император Александр I принял присягу на верность от сословий в лице сословно-представительного Сейма, прибавив к своему званию титул князя Финляндского. При этом царь обязался не ломать устоявшиеся обычаи страны, действовавшее ранее законодательство, ее государственно-правовые институты. В качестве государственного был сохранен шведский язык, продолжала действовать старая денежная единица — марка.

В этот период государственную жизнь страны определяли три государственных института: Сейм, назначаемый царем генерал-губернатор и Сенат, состоящий из двух департаментов: административного (правительства) и юридического (Верховного суда). Однако Сейм не собирался до 1863 г., поскольку мог созываться только царем. Царь обязался не назначать в государственные учреждения Финляндии русских чиновников, и последующие русские цари соблюдали это обязательство. Таким образом, Финляндия

получила довольно широкую автономию.

Среди этих черт автономии, сохранилась и должность канцлера юстиции, который назначался генерал-губернатором — наместником русского царя в Финляндии. Целью его деятельности был контроль за работой местного правительства и администрации, при этом он был переименование в прокурора, чтобы обеспечить единство всей государственной службы в России. Однако пусть и под именем прокурора, финский канцлер юстиции действовал скорее как защитник жителей, эффективно рассматривал их жалобы и обращения, завоевав широкую популярность и признание в обществе. В полномочия прокурора Великого Княжества входило и право докладывать самому царю о нарушениях в губернской администрации, что приводило к постоянной конфронтации с местными чиновниками. В итоге в заключительный период российского господства на эту должность назначались уже русские чиновники[15].

После падения монархии в России и обретения Финляндией независимости, в принятой 17 июля 1919 года Конституции была прописана не только укрепившая свою позицию и популярная в обществе должность канцлера юстиции, но и, с учетом шведского опыта, позиция Омбудсмана юстиции, избираемого парламентом и действующего параллельно и независимо от канцлера юстиции.

Более слабые позиции по конституции и меньшая известность, чем у канцлера юстиции, а также малый срок, на который первоначально избирался Омбудсман юстиции — всего один год — привели в 20-е годы к сомнениям в необходимости существования параллельных структур и даже предложениям о ликвидации института Омбудсмана.

Первые финские омбудсманы, кроме того, могли совмещать свою работу с работой парламентария. Так, первый Омбудсман Финляндии, 37-летний судья регионального апелляционного суда Эрик Алопэйс (Erik Alopaeus) был одновременно и депутатом Сейма Финляндии. Отсутствие информации о новом институте привело к тому, что Алопэйсу пришлось ожидать пять недель, прежде чем он получил первую жалобу. Большинство полученных им жалоб были от заключенных, в основном от участников гражданской войны 1918 года — «красных» финнов[16].

Реальная возможность ликвидации этого института привела к тому, что в первом отчете Омбудсмана юстиции Финляндии присутствует знаменательная фраза: «Я считаю своим долгом заявить, что институт парламентского Омбудсмана возник в нашей стране исключительно в силу необходимости и его ни в коем случае нельзя упразднить.»[17]. Эрик Алопэйс проработал на своем посту всего один год.

Второй Омбудсман Финляндии Карл Виктор Холма, директор банка и также депутат парламента, был ровесником первого, но был благополучно переизбран и проработал на этом посту уже два года — 1921-1922 гг. Третий Омбудсман — Франц Гуго Лилиус, был значительно старше двух первых — был избран в 62 года, и уже был не парламентарием, а практикующим юристом с опытом работы членом Сената. Он пробыл на посту Омбудсмана уже 2,5 года, а

шесть лет спустя был снова избран на эту должность. Два следующих омбудсмана — Вильгельм Пухакка и Отто Содерхельм были также недолго на этом посту, который, однако, стал важной вехой в их карьере — оба они впоследствии были министрами юстиции Финляндии[18].

Существенно дольше — 14 лет — проработал Омбудсманом Калерво Хаккила, избранный в 38 лет с поста главного юридического советника конфедерации кооперативов Финляндии. Годы его работы (1932 — 1945) стали и годами окончательного признания института в стране. В результате реформы 1933 года срок деятельности омбудсмана юстиции был увеличен до 3 лет. При этом было проведено разграничение компетенции Омбудсмана и канцлера юстиции. При сохранении принципа двойного контроля и равенства двух институтов было решено передавать Омбудсману жалобы, которые можно объединить в три класса:

1. Деятельность чиновников военных трибуналов, министерства обороны и служб охраны.

2. Жалобы заключенных и их иски.

3. Внутренняя организация мест заключения и деятельность занятых в них госслужащих.

В результате поток обращений к Омбудсману существенно возрос, а канцлер юстиции утвердился в роли подлинного юридического советника правительства, сохранив за собой остальные полномочия. Так, в 1973 г. канцлер юстиции Финляндии Риско Лестинен вел 988 дел, причем 214 из них были заведены по его собственной инициативе. В этом же году Омбудсман Финляндии Йорма Аальто получил 977 жалоб, из которых 44 были переданы ему канцлером юстиции, а 14 дел он возбудил по собственной инициативе[19].

Более подробно развитие института Омбудсмана в Финляндии освещено, в частности, в работах профессора Университета Хельсинки Майкла Хиддена[20], а также в материалах Международного симпозиума, посвященного 80-летию этого института[21].

2.3. 1950-е годы: появление «военных» омбудсманов в Норвегии и Западной Германии

В послевоенные годы политики и ученые ряда европейских стран стали присматриваться к опыту Швеции и Финляндии в области парламентского контроля исполнительной власти. Недавно закончившаяся Вторая мировая война привела к увеличению численного состава вооруженных сил, что повлекло за собой сбои в управлении, а также различного рода несправедливости по отношению к служащим. И так же, как в Швеции после Первой мировой войны, возникла потребность в создании института Омбудсмана по делам военнослужащих в Норвегии.

Как известно, Норвегия имеет сильные исторические и культурные связи со Швецией, частью которой она собственно и была до начала XX века. Поэтому

шведский опыт был для этой страны достаточно известен. Однако идея избрания Омбудсмана юстиции, парламентского Омбудсмана «широкого профиля» получила публичную поддержку только в начале 60-х годов. Первым же был создан институт военного Омбудсмана, за принятие закона о котором Стортинг проголосовал 21 апреля 1952 г. В соответствии с этим законом был образован комитет Омбудсмана, состоявший из пяти членов. Этот комитет избирается парламентом на 4-летний срок, и все его члены, кроме председателя, являются депутатами парламента. Председатель комитета готовит и ведет заседания, работая на постоянной основе, в отличие от остальных членов комитета. Этот председатель и является военным Омбудсманом.

В компетенцию военного Омбудсмана входят многие вопросы — от условий прохождения службы, имущественных прав, трудовых вопросов до обучения в период службы, использования свободного времени, качества питания — т.е. все аспекты воинской службы, касающиеся гражданина-солдата[22]. После принятия закона о военном Омбудсмане прошло четыре с половиной года, но он все не был назначен. Парламент вместе с тем 23 ноября 1956 года принимает новый закон — об Омбудсмане по делам лиц, отказывающихся служить в армии по религиозным или нравственным мотивам. Этот Омбудсман должен был также возглавлять комитет из депутатов парламента, но уже из семи членов. Вскоре было решено, что эти обе позиции должен совмещать один человек, возглавляющий один комитет. Соответственно, число членов комитета военного Омбудсмана было увеличено до семи, а в его компетенцию фактически вошли и проблемы призывников[23].

Следует отметить, что комитету военного Омбудсмана Норвегии были вменены и консультативные функции. Он был обязан высказывать свое мнение в рамках компетенции при запросах парламента, парламентской военной комиссии, министра обороны и Центрального комитета главнокомандующего[24]. Эта функция, отсутствующая у его коллег-омбудсманов, сближает его с современными национальными комиссиями по правам человека, которые будут подробнее рассмотрены в третьей главе этой книги. Количество жалоб, рассматриваемых военным Омбудсманом, было в пределах нескольких сотен. Так, в 1972 г. военный Омбудсман г-н Едг Андреасен (Edg Andersen) получил 248 жалоб, в 1973 г. — 230 жалоб[25].

В Западной Германии также после Второй мировой войны был создан институт военного Омбудсмана, однако его задачи были существенно сложнее, чем у его коллег в Швеции и Норвегии. Германия в это время, после краха гитлеровского режима и поражения в войне, начинала строить мирное демократическое государство, одновременно начиналось возрождение и армии, в которой естественным образом мог возродиться и авторитарный, милитаристский образ мыслей и действий. В этой ситуации институт омбудсмана по делам военнослужащих мог стать одним из важных механизмов, препятствующих возрождению армии «по прусскому образцу», «государством в государстве».

Необходимость создания поста военного Омбудсмана как «ока» парламента обсуждалась еще в 1952 г. в процессе подготовки пакета законов

об армии. Такое предложение внес член бундестага от социал-демократической партии Эрнест Пол, который познакомился с институтом военного Омбудсмана в Швеции во время своего пребывания там во время прошедшей войны. Его идея была поддержана и депутатами от других партий, но была реализована лишь четыре года спустя, когда была принята поправка-дополнение к Конституции, в которой говорилось, что Уполномоченный по обороне бундестага назначается с целью гарантирования основных прав и оказания помощи бундестагу в осуществлении парламентского контроля[26]. Год спустя, 26 июня 1957 г. был принят закон, в соответствии с которым бундестаг избирает военного Омбудсмана абсолютным большинством голосов путем тайного голосования. Кандидатуры выдвигаются Комитетом по обороне и парламентскими группами бундестага. Срок полномочий — 5 лет, т.е. на год больше, чем срок полномочий парламентариев, при этом число переизбраний не ограничивается. По своему статусу военный Омбудсман был приравнен к статусу военного министра.

Основными правами военного Омбудсмана являются возможность получения требуемой информации от министра обороны и всех подчиненных ему должностных лиц и органов, а также право посещать любые структуры Минобороны в любое время и без предварительного уведомления. В отличие от шведского образца, он не может возбуждать уголовные дела или дисциплинарное производство против военнослужащих или иных должностных лиц. Его главный инструмент влияния — это доклады бундестагу, как ежегодные, так и инициативные или по запросу Комитета по обороне.

Практика работы первых военных омбудсманов **ФРГ** выявила целый ряд проблем, в частности, проблемы различного понимания своих задач военным Омбудсманом и парламентариями. Так, первый доклад первого военного Омбудсмана Гельмута фон Гролхмана, бывшего министра внутренних дел и лейтенант-губернатора был настолько критичным, что Комитет по обороне бундестага в 1960 г. даже заявил, что военный Омбудсман не должен высказывать своего мнения по вопросам политического характера, разрешенным парламентом и правительством. Некоторые депутаты предлагали сузить компетенцию Омбудсмана или даже ликвидировать эту должность вообще. Второй доклад был менее критичным, а сам Гельмут фон Гролхман вскоре вышел в отставку.

Второй военный Омбудсман — Гельмут Хий, бывший вице-адмирал и боевой офицер, был хорошо известен в стране как сторонник гражданского контроля армии, критиковавший ранее и Гитлера и Аденауэра. Поэтому когда парламентарии не отреагировали должным образом на его второй, достаточно критичный доклад, поднимавший проблемы возвращения германской армии к прежнему авторитаризму, он дал широкую публичную огласку своим выводам. Итогом стала широкая публичная дискуссия по этой проблеме, одним из результатов которой, наряду с критикой действий Хия

парламентариями, стало назначение правительством в качестве генерал-инспектора вооруженных сил генерала Мейзиера, отстаивавшего принцип «армии граждан в униформе». В 1964 г. Гульмут Хий ушел в отставку, а его пост занял Матайас Хаген — юрист и бывший председатель Юридического комитета бундестага.

2.4. Появление института Омбудсмана в Дании

Работа по созданию института парламентского Омбудсмана в Дании началась сразу после окончания Второй мировой войны, в рамках созданной в 1946 г. Комиссии по разработке новой Конституции. В принятой в 1953 г. Конституции содержалась ст. 55, в соответствии с которой парламент Дании уполномачивался избрать одно или два лица, не депутатов парламента, «для контроля гражданской и военной администрации государства»[27]. В следующем, 1954 г. был принят соответствующий закон, а год спустя был назначен и первый Омбудсман Фолькетинга, профессор Стефан Гурвиц. К этой яркой личности, внесшей весомый вклад не только в становление института Омбудсмана в своей стране, но и в его распространение в мире, мы еще вернемся, сейчас же остановимся на особенностях датской модели института и ее отличиях от шведского оригинала. Отметим, что скорость принятия закона и избрания первого омбудсмана свидетельствует об отсутствии серьезного сопротивления учреждению нового для страны института со стороны каких-либо датских политиков.

Исходно из компетенции датского Омбудсмана были исключены все жалобы на судей, и традиция нераспространения компетенции на судебную сферу стала, начиная с Дании, повсеместной. Исключены были и «карательные», принудительные санкции — датский Омбудсман не мог возбудить ни уголовного, ни административного преследования провинившихся чиновников. С другой стороны, в отличие от шведского варианта, его компетенция распространялась и на министров датского правительства. Вначале система местного самоуправления была исключена из компетенции Омбудсмана, однако уже в начале 60-х годов он смог принимать жалобы на чиновников местной администрации. В Дании Омбудсман не занимается жалобами лиц в психиатрических клиниках и иных местах принудительного (кроме решения судов) содержания — такие жалобы идут в постоянный комитет парламента — Контрольный совет.

Круг задач Омбудсмана был сформулирован в изданной парламентом Инструкции: «Омбудсману вменяется надзор за тем, чтобы никто в рамках его компетенции не преследовал незаконных целей, не принимал произвольных или необоснованных решений или каким-либо иным образом не совершал должностных нарушений или преступлений»[28].

Омбудсман избирается Фолькетингом, при этом, как уже отмечалось, он не может быть депутатом. Для кандидата вводится требование быть юристом

высокой квалификации. Для организации сотрудничества с избранным Омбудсманом создается специальная комиссия Фолькетинга по делам Омбудсмана, которая осуществляет контроль за его деятельностью, чтобы в случае необходимости предложить парламенту его отстранение. В реальности, правда, таких случаев пока не было. В соответствии с законом, Омбудсман избирается Фолькетингом на срок его действия, и после выборов нового парламента подает в отставку, и снова должен утверждаться новым парламентом. При этом число переизбраний не ограничено, и в Дании стало традицией работа Омбудсмана по пятнадцать и более лет.

Как и в других странах, Омбудсман Фолькетинга может возбуждать дело как по собственной инициативе, так и по жалобе, причем в Дании использование второго способа стало существенно более частым, чем первого. Датчанин имеет к Омбудсману свободный доступ и может формулировать свою жалобу, как в письменной, так и в устной форме (сотрудники офиса сами оформят ее в письменном виде). Значение прямого доступа хорошо сформулировал первый датский Омбудсман — Стефан Гурвиц: «Для работы института необходимо, чтобы Омбудсман пользовался доверием не только Фолькетинга, но и администрации и всего населения. После года работы могу утверждать, что и центральная и местная администрации всегда готовы сотрудничать с нами во имя совершенствования административной деятельности, что пресса без всяких политических пристрастий высказала доброжелательное отношение к новому институту, а публика обращалась к нему с большим, порой чрезмерным доверием. Здесь нельзя забывать об очень важном психологическом моменте: люди вступают в личный контакт с Омбудсманом, а контакт с администраций кажется им чем-то недосягаемым, безличным, подавляющим»[29].

После первоначального роста в первые два года работы офиса Омбудсмана, число жалоб и обращений стабилизировалось и составляло ежегодно 1000-1100 в период 1957-1966 гг. Число расследований по собственной инициативе в этот же период несколько выросло — от 2-4 в период 1955-1959 гг. до 10-20 в 1963-1966 гг. При этом инициативные расследования составляли примерно один процент от поступивших жалоб[30]. Следует подчеркнуть, что далеко не все поступившие в офис датского Омбудсмана жалобы были предметом расследований. Так, из поступивших в 1964-1965 гг. 1370 жалоб только 170 были признанны достойными и стали предметом тщательного расследования. Остальные были отклонены по разным причинам: как находящиеся вне юрисдикции омбудсмана — 33%; как не имеющие основания для жалобы — 23%; так как административные средства обжалования были еще не исчерпаны — 20% и т.д.[31].

Обратимся теперь к личности первого датского Омбудсмана — профессора Стефана Гурвица, возглавлявшего до избрания Омбудсманом кафедру криминального права в Университете Копенгагена. В процессе выборов он получил поддержку всех парламентских фракций — от консерваторов справа до коммунистов слева. Профессор Гурвиц четко сказал перед выборами, что он примет назначение на пост Омбудсмана только в случае, если никто из депутатов не будет против его кандидатуры. И такое случилось не только в процессе первого голосования, но и во всех случаях его переизбрания (к моменту

появления статьи Генри Абрахама[32] в 1968 г. таких случаев было уже четыре).

Обладая исключительным тактом, спокойствием, интеллигентностью и способностью понимать других людей, он с успехом возглавлял все более популярный в Дании институт. Многие заявления Омбудсмана — это воспроизведение решений, полученных в результате совместных обсуждений с заинтересованными органами. Они нередко отражают не первоначальные предложения Омбудсмана, но уступки и компромиссы, на которые пошли администраторы. Взаимное просвещение может породить взаимоприемлемые результаты. Иногда считают, что процесс заключения сделки порождает атмосферу неискренности. По мнению Вальтера Гелхорна[33], Омбудсман, как человек такта, полагает, что убеждение — более действенная сила, чем распоряжение и приказ.

Задолго до назначения на пост Омбудсмана Гурвиц был хорошо известным в Дании общественным деятелем, экспертом, юристом, дававшим комментарии в газетах на самые разнообразные темы политической и общественной жизни, избегая при этом какой-либо партийной идентификации. Свою общественную известность он приобрел ещё в годы нацистской оккупации Дании в начале 40-х годов, когда стал одним из лидеров датской эмиграции[34]. Важным обстоятельством для развития института Омбудсмана в других странах было и то, что, начиная с первого года своей работы на новом посту, профессор Гурвиц стал публиковать статьи об опыте Омбудсмана, а также выступать на различных международных конференциях, принимать приглашения для выступлений в университетах других стран, в радиопередачах и т.д. Так, например, его интервью и выступления по ВВС сыграли важную роль в инициировании института Омбудсмана в Великобритании, а его выступление в начале 60-х годов в Берне по приглашению швейцарского Общества в защиту прав и индивидуальных свобод — в появлении первого муниципального Омбудсмана в Цюрихе. Он был автором статей об институте Омбудсмана, которые публиковались на английском, французском, немецком, итальянском языках[35].

Влияние опыта деятельности первого датского Омбудсмана распространялось и с помощью ученых-политологов, приезжавших в Данию из других стран. Так, работавший в Дании во второй половине 50-х годов в рамках программы им. Фулбрайта, профессор университета Вирджинии Генри Абрахам опубликовал, вернувшись домой, первую на американском континенте статью об институте Омбудсмана[36].

Наряду с научными публикациями и статьями в газетах и журналах, исключительную роль для появления сторонников института в других странах играл и эффект непосредственного общения с Омбудсманом. Так, например, профессор Гурвиц выступил в качестве эксперта на проводимом ООН в 1959 г. на Цейлоне семинаре по развитию административной реформы и сделал там презентацию на тему «Скандинавский омбудсман»[37]. Одним из результатов этого семинара стало вскоре создание офиса Омбудсмана в Новой Зеландии, откуда приезжали два высокопоставленных чиновника. В заключение этого раздела процитируем мнение о профессоре Стефане Гурвице, приведенное в изданной в 1966 г. книге Вальтера Гелхорна: «Институт Омбудсмана постепенно

подтверждает справедливость своего существования, но многие люди вне Скандинавии по-прежнему даже не знают о его существовании. Профессор Гурвиц — магический человек, или, возможно, я мог бы описать его как человека с магическими глазами, который околдовывает мир. Поскольку он пробуждает столько восхищения, офис, который он возглавляет, кажется даже более значительным, чем он есть на самом деле»[38].

2.5. Новая Зеландия: развитие института в странах Содружества началось с края света

Первым толчком к началу дискуссий о необходимости специальной службы по рассмотрению жалоб жителей Новой Зеландии стало участие министра юстиции и одного из высших чиновников правительства на семинаре ООН по административным проблемам, состоявшемся на Цейлоне в 1959 г. Яркое сообщение Омбудсмана Дании профессора Стефана Гурвица и последующее обсуждение привели к появлению в правительстве Новой Зеландии двух сильных сторонников этого института. Вместе с тем среди правящей Лейбористской партии не было единства мнений по поводу целесообразности появления института Омбудсмана, в частности, представители профсоюзов служащих опасались, что Омбудсман затруднит работу сотрудников администрации, а левые лейбористы считали, что выгоду от нового института получат только индивидуалисты, которые не хотят отстаивать свои права через профсоюзы и иные привычные организации. В 1960 г., однако, на парламентских выборах победила оппозиционная Национальная партия, в программе которой был пункт о назначении Омбудсмана, и процессу становления этого института был дан зеленый свет. Проект закона об Омбудсмане был вынесен на публичное обсуждение в 1961 г., а уже в следующем, 1962 г. этот закон был принят и первый новозеландский Омбудсман был назначен[39].

В процессе обсуждения закона представители лейбористов возражали против использования чуждого английскому языку термина «Омбудсман», в результате инициаторы пошли на компромисс, и в законе появился термин «Парламентский уполномоченный по расследованиям»[40], однако затем в скобках использовался и термин «Омбудсман». Таким образом, в употребление было введено новое название Омбудсмана, которое затем широко распространилось во многих англо-саксонских странах.

В соответствии с законом от 7 сентября 1962 г., Парламентский уполномоченный по расследованиям назначается генерал-губернатором по предварительной рекомендации Палаты представителей в начале каждого нового созыва[41]. Эта инновация — назначение генерал-губернатором — была скорее данью традиции, так как в реальности новозеландский генерал-губернатор всегда утверждал решение парламента. Утверждение же Уполномоченного каждым новым составом парламента прямо использовало уже опыт датского закона об Омбудсмане.

При определении сферы компетенции Уполномоченного в новозеландском законе была использована отсылка к прилагаемому списку, в котором были четко прописаны все министерства и ведомства, на которые распространяются его полномочия. Эта система четкого списка, который может быть расширен простым постановлением Совета Министров, была затем использована во многих англо-саксонских странах. Из сферы компетенции Уполномоченного были исключены[42]:

— вся местная администрация;

— акты, принимаемые министром или правительством;

— суды и органы правосудия;

— вооруженные силы;

— церковь.

Свои расследования новозеландский Уполномоченный может начинать по собственной инициативе, по материалам поданных жалоб или обращений, а также по запросу, направленному ему комиссиями парламента. Итогом расследования, также как и в датской модели омбудсмана, является заключение о выявленных случаях плохого администрирования, а также рекомендации по их устранению. Предусмотрены также ежегодные и специальные доклады парламенту. По данным новозеландского Омбудсмана сэра Гая Поулза, в 1972 г., например, им было получено 865 жалоб, из которых 373 были расследованы и 114 признаны обоснованными[43].

Сэр Поулз к моменту избрания его на пост первого Омбудсмана Новой Зеландии имел обширный послужной список работы на ответственных государственных должностях. Так, он в течение одиннадцати лет был Верховным комиссаром в Западном Самоа, которое в качестве протектората ООН было в доверенном управлении Новой Зеландии, а затем работал в качестве посла Новой Зеландии в Индии. Как писал профессор австралийского права С. 8а\уег, сэр Поулз обладал уникальным знанием системы управления страной, был знаком с ведущими политиками Новой Зеландии, что соединялось в нем с глубокой верой в свободу и демократию. Он был также проницательным и толерантным человеком, с хорошим чувством юмора, он был наполнен ощущением значимости своего нового поста и в то же время понимал пределы своих возможностей, при этом в нем не было ни капли тщеславия или заносчивости[44].

В процессе обсуждения законопроекта и в первые годы работы нового института часто высказывались опасения о его возможном вреде, о неприменимости института, появившегося в патриархальной аграрной Швеции, к современному государству. Так, в передовой статье в печатном органе новозеландских чиновников отмечалось: «Проект закона о Парламентском уполномоченном (Омбудсмане) для расследований, представленный сейчас на рассмотрение в парламенте, еще требует серьезной доработки. С его помощью истцы могут нанести серьезный ущерб официальным ведомствам. Если он и заработает, неизбежны путаница и недовольство.». Однако реальная работа новозеландского Омбудсмана привела к тому, что уже три года спустя, в 1965 г., эта же газета писала: «С каждым днем становится очевиднее, что институт

Омбудсмана не обязательно является той ловушкой, которой многие служащие опасались в момент его появления»[45].

Создание института Омбудсмана в Новой Зеландии оказалось хорошим примером для других стран Британского Содружества. Мы подробнее остановимся далее на появлении этого института в Великобритании и Канаде, здесь же отметим, что еще до этих стран обсуждаемый институт возник в 1965 г. на Островах Кука, а также, годом позже, в Гайане (Бывшая Британская Гвиана) и в Танзании. Появление его в Гайане, где была в основном воспроизведена новозеландская модель, было особенно важным, так как это была первая мультиэтническая страна с достаточно серьезными трениями между этническими группами. Как выяснилось, институт Омбудсмана оказался эффективным и в такой ситуации. Омбудсман Гайаны назначался генерал-губернатором на срок 4 года по представлению премьер-министра после консультации с лидерами оппозиционных партий. Первым Омбудсманом Гайаны был назначен г-н Джиллет (Mr.Gilette), директор службы поддержки обвинения (public prosecution)[46]. Таким образом, географически распространение института Омбудсмана затронуло уже не только Австралию и Океанию, но и Латинскую Америку и Африку.

2.6. Парламентский Уполномоченный по делам администрации в Великобритании

После Второй мировой войны в Великобритании достаточно остро встал вопрос об эффективных механизмах публичного контроля деятельности чиновников. Таким механизмом традиционно были обращения и жалобы к депутатам парламента (в среднем в 50-е годы на одного депутата приходилось по 500 жалоб в год). Эффективность работы с жалобами и так загруженных депутатов была не велика, параллельно снижалась эффективность рассмотрения жалоб на чиновников в судах общей юрисдикции, в результате в стране стали появляться создаваемые парламентом так называемые административные суды. В 1955 г. в Великобритании была создана комиссия по административным судам и расследованиям под руководством сэра Оливера Фрэнкса. Доклад комиссии был обнародован в 1957 г., в нем предлагалось создать два Совета по административным судам, один из которых был в действительности создан. Доклад этой комиссии пробудил интерес к принципиально новым формам контроля за администрацией в Великобритании, таким, как административный суд и Омбудсман.

В том же 1957 г. в двух статьях в газете «Манчестер Гардиан» профессор Дэвид Митрани предложил ввести в стране институт Омбудсмана в виде двух специализированных уполномоченных — по контролю за национализированной промышленностью и по социальному обслуживанию. На следующий год по предложению профессора Ф. Лаусона, опубликовавшего в журнале «Публичное право» статью под названием «Генеральный инспектор администрации»[47], английское отделение Международной комиссии юристов приняло решение образовать специальный комитет для рассмотрения предложений об учреждении публичного должностного лица, подобного тому, которое существует в

скандинавских странах, которому могли бы представляться жалобы на грубые и несправедливые действия администрации[48] (комитет «Справедливость»).

Несколько позже эта же общественная группировка организовала визит в Великобританию профессора Стефана Гурвица, Омбудсмана Дании, который осенью 1958 г. посетил несколько городов, прочитал серию лекций о его институте в Лондоне, Манчестере, Оксфорде, Нотингеме и Бристоле, а в мае 1960 г. состоялось его интервью с известными профессорами-юристами Уэйдом и Гриффитом на ВВС[49]. Профессор Гурвиц опубликовал серию статей о работе системы Омбудсмана в своей стране и стал генератором новой волны интереса к данной теме. В это же время интерес к обсуждаемому институту проявило Британское общество в защиту индивидуальных свобод. На сессии парламента его член, доктор Джонсон задал парламентский вопрос премьер-министру Гарольду Макмиллану о перспективах назначения парламентского Уполномоченного. В своем ответе премьер-министр высоко оценил перспективы деятельности комиссии «Справедливость», благодаря чему появились шансы ее финансирования от частных лиц и фондов. В ее состав вошли новые, влиятельные члены, а председателем был назначен сэр Джон Уайт.

В опубликованном в ноябре 1961 г. докладе комиссии Уайта содержались предложения о создании в Великобритании нового института разрешения жалоб путем «перевода определенных черт системы скандинавских омбудсманов на язык английских идиом» и комбинации их с принципами, лежащими в основе работы контролера и генерального аудитора[50].

Консервативное правительство Макмиллана встретило данное предложение резко отрицательно, мотивируя это опасностью серьезного вмешательства института в быстрое и эффективное разрешение публичных дел. Оппозиционные в то время лейбористы, напротив, поддержали предложения Уайта, справедливо увидев в концепции ценное оружие для предвыборной борьбы. Новая группа Международной комиссии юристов представила более детальный проект закона, уже учитывающий принятый в 1962 г. закон о парламентском Уполномоченном Новой Зеландии. Г. Вильсон включил эту концепцию в политическую программу лейбористов как один из важных пунктов и, победив на выборах в 1964 г., начал ее реализацию. В итоге закон о парламентском Уполномоченном был принят в 1967 г[51].

Как отмечал в своей (уже цитированной нами ранее в разделе 1.2) книге Вильям Гвин, подробно анализировавший процесс появления в Великобритании обсуждаемого института, даже в том случае, когда предложенная инновация хорошо соответствует социальным потребностям общества, очень важно, чтобы она была воспринята политически влиятельными индивидами и группами. При этом доступ инноватора к ЛПР становится очень важным. Так, в Британии предложения о введении института Омбудсмана были бы бесплодны, не будь они опубликованы во влиятельных журналах и газетах и не будь предложения профессора Лаусона приняты как проект «Справедливости», новой группы публичных интересов, в совет которой он только что вошел. Равно важно, что кампания «Справедливости» за введение института Омбудсмана проводилась

именно в период, когда лидеры партии лейбористов хотели создать институт, который был бы привлекателен для масс и мог бы служить как социальным, так и партийным интересам. Если бы кампания «Справедливости» имела место не в 60-е, а в 70-е годы, то сомнительно, чтобы любое британское правительство ответило бы на их предложение положительно. Консерваторы отвергали предложение «Справедливости» в 1961-1964 гг. и в период их правления в 1970-1974 гг. скорее всего всем предложениям по борьбе с ненадлежащим администрированием они предпочли бы развитие административного судопроизводства, что более соответствовало отстаиваемой этой партией концепции правовой реформы.

Лидеры Лейбористской партии, вернувшись в правительство в 1974 г., были значительно менее обеспокоены проблемой ненадлежащего администрирования, чем правительство Вильсона 60-х годов. Внимание и лейбористских и консервативных правительств 70-х годов было сконцентрировано, скорее, на имеющихся экономических проблемах. То есть введение института Омбудсмана в Британии было сделано очень вовремя для восприятия его ЛПР[52].

Парламентский уполномоченный по делам администрации (а именно такое название получил институт Омбудсмана в Великобритании) назначался Королевой по представлению правительства, хотя с учетом политической жизни Великобритании его назначение предполагает предварительное согласие лидеров представленных в парламенте партий. Срок деятельности Уполномоченного не ограничен, и он может работать, пока хорошо справляется со своими обязанностями. Помехой может быть возраст (65 лет) и недовольство им парламента. Отстранение, однако, возможно только по решению обеих палат.

Назначение не парламентом, а исполнительной властью нарушает уже установившуюся европейскую традицию, однако реально без согласия парламента назначения не происходит. Английская модель Омбудсмана характерна тем, что он становится орудием не парламента, а отдельных депутатов. Это обстоятельство усиливается также и второй существенной инновацией английского закона об Омбудсмане, отличающей его от всех предшествующих законов — парламентский Уполномоченный не может принимать жалобы непосредственно от жителей, начинает расследование только после передачи ему жалобы или обращения депутатом парламента. Тем самым создается деликатная ситуация, когда депутат в силу каких-то политических причин не желает передавать жалобу Омбудсману, снижая вероятность разрешения проблемы. В целом, как пишет АльвароХиль-Роблес, «из-за преувеличения опасений нанести ущерб политической позиции [парламентариев] и [с целью] ограничить прямой контроль Омбудсмана был нарушен один из краеугольных принципов функционирования института: граждан лишили прямого доступа к Омбудсману»[53]. Третье существенное отличие, также сужающее, на наш взгляд, эффективность работы Омбудсмана, это требование сохранения конфиденциальности имен всех чиновников, по ошибкам которых делается заключение парламентского Уполномоченного по делам администрации. В соответствии с английским законом, эти имена не долж-

ны содержаться в публикуемом ежегодном докладе. Это требование отражает реальную политическую ситуацию в Великобритании и, в частности, большое влияние английского государственного профессионального чиновничества, которое, как мы знаем, отделено от собственно политических управленцев.

В законе о парламентском Уполномоченном по делам администрации Великобритании в качестве основания для расследования жалобы приводится термин «maladministration», который не имеет однозначного перевода на русский язык (возможен перевод — ненадлежащее администрирование», что опять-таки не проясняет сути этого термина). Определение того, что же означает «ненадлежащее администрирование» отнесено на усмотрение самого Уполномоченного, что вряд ли юридически корректно. В то же время, возможно, британские законодатели поступили достаточно мудро, оставив вопрос открытым, т. к. они инициировали важную, длящуюся до сих пор дискуссию, в ходе которой постепенно выясняется, что же такое, собственно говоря, надлежащее управление.

Эта дискуссия началась еще в ходе парламентских дебатов по поводу предложенного законопроекта, и тогда М. Кроссман дал первое описание «maladministration» (которое затем в более развернутом виде получило даже название «Каталога Кроссмана»): это предвзятость, халатность, невнимательность, медлительность, некомпетентность, непригодность, упорство в ошибке, произвол и тому подобное.

Первый парламентский Уполномоченный по делам администрации сэр М. Эдмунд Комптон, занимавший до этого пост Контролера и Генерального Аудитора[54], выдвинул в своем первом докладе парламенту две гипотезы: а) та1айгтт51га1юл в чисто исполнительных аспектах деятельности правительства (халатность, утрата документов, медлительность и т.д.), не представляющая особых проблем; и б) вторая часть, более проблематичная, касающаяся деликатной сферы дискреционной власти правительства, от вмешательств в которую он должен воздерживаться волею закона[55].

За исключением указанных выше ограничений, в остальном полномочия английского Омбудсмана достаточно близки к датской и новозеландской моделям. Для сотрудничества с ним в парламенте также создается Специальный комитет. Однако особый характер профессиональной бюрократии в Великобритании привел к тому, что в стране сложился специфический характер взаимодействия Уполномоченного с различными правительственными департаментами: в рамках этих департаментов выделяются специальные старшие должностные лица, ответственные за координацию отношений департамента с Уполномоченным. Именно к этим должностным лицам направляется принятая к рассмотрению жалоба из офиса Уполномоченного, и эти должностные лица должны в течение 14 дней провести внутреннюю проверку сути жалобы и представить ответ с указанием принятых мер. В случае, если Уполномоченный не согласен с полученным ответом, если департамент не признает правильности жалобы, то Уполномоченный начинает собственное расследование. При этом обычной практикой парламентского Уполномоченного

является интервьюирование граждан на дому. В отношении должностных лиц Уполномоченный и его сотрудники следуют той же практике — посещают их по месту работы, а не вызывают в Лондон[56].

Определенная «отодвинутость» британского Омбудсмана от заявителей и жителей страны привела к тому, что вместо ожидаемого потока жалоб (прогнозировалось до 7000 жалоб и обращений в год) служба Уполномоченного по крайней мере в свои первые 30 лет работы не получала более 800 жалоб в год. Вместе с тем эффективность работы Уполномоченного привела к тому, что институт Омбудсмана Великобритании все же состоялся, доказав, что он может быть адаптирован и к условиям традиционных консервативных структур управления и сильного корпоративного духа государственных служащих.

2.7. В Канаде развитие института началось с ее провинций

В Канаде идея создания института Омбудсмана впервые была озвучена в статьях и публикациях профессора-политолога Дональда Ройата в самом начале 90-х годов[57]. В процессе обсуждения предложенной идеи стало ясно, что непосредственно применить уже существующие модели — скандинавскую или новозеландскую — для условий федеральной страны будет затруднительно. Кроме того, именно в Канаде могла быть реализована модель двух уровней Омбудсмана — национального и региональных — омбудсманов провинций. В процессе дискуссий стало также ясно, что в ходе создания механизма работы с жалобами и независимого контроля деятельности администрации необходимо будет решать проблему реформирования системы доступа граждан к информации, ограничения секретности управления, противоречащей принципу свободного и открытого обсуждения публичных вопросов в демократических странах.

На федеральном уровне первая официальная попытка создания института Омбудсмана состоялась в декабре 1962 г., когда член палаты общин, представитель правящей Консервативной партии Артур Смит представил в парламент частный билль о парламентском Уполномоченном. Этот билль не обсуждался и не был поставлен на голосование. Вторая попытка была предпринята лидером Партии общественного доверия Р. Томпсоном, который, несмотря на негативное отношение руководства парламента, стал последовательно вносить варианты проектов закона о парламентском Уполномоченном. В 1964 г. королевская комиссия, исследовавшая проблему Омбудсмана, высказалась в пользу создания института. Лейбористское правительство, сменившее к этому времени консерваторов у власти, поддержало в принципе идею создания нового института и передало законопроект Томпсона в Постоянный комитет палаты общин по привилегиям и выборам.

На слушаниях в этом комитете выступали многие специалисты, в том

числе специально приглашенный первый Омбудсман Новой Зеландии сэр Гай Поулз, а также ведущий канадский эксперт по этому вопросу профессор Дональд Ройат. В апреле 1965 г. после положительных рекомендаций комитета правительство объявило о передаче проекта Омбудсмана в новую королевскую комиссию, учрежденную для изучения административных органов, что означало уже начало практической реализации проекта. Однако в действительности такая комиссия создана не была и, соответственно, идея создания института не получила своего развития. В 1968 г. к власти пришло новое правительство, которое отказалось от развития института Омбудсмана[58].

Между тем, после публикаций первых статей Д. Ройата несколько провинциальных ассоциаций юристов и депутатов региональных парламентов заинтересовались идеей нового института и внесли предложения о его учреждении в правительства своих провинций. Весной 1964 г. правительства трех провинций — Саскачеван, Новая Шотландия и Нью-Брансуик объявили, что идея института Омбудсмана будет прорабатываться в правительстве. В штате Онтарио была создана даже специальная королевская комиссия по этому вопросу. Годом спустя в парламенты провинций Британская Колумбия и Онтарио были внесены частные билли об омбудсманах. А ассоциация юристов Альберты подготовила модельный билль для этой провинции. К 1966 г. введение института Омбудсмана обсуждалось на правительственном уровне в большинстве провинций Канады.

Первой провинцией, где появился обсуждаемый институт стала Альберта, в которой закон об Омбудсмане был принят 20 марта 1967 г., и в этом же году на должность Омбудсмана был утвержден Джордж Маклеллан, ранее возглавлявший Королевскую конную полицию Канады. В мае 1967 г. закон об Омбудсмане был принят в провинции Нью-Брансуик, и вскоре на должность Омбудсмана был избран Чарльз Легер — бывший президент общества барристеров (адвокатов) провинции. В обоих случаях в основу законодательства был положен опыт новозеландского закона.

Опыт провинций-пионеров оказался заразительным для других канадских провинций. В 1969 г. Омбудсман появился в Квебеке (здесь он назывался «Публичный защитник», им стал Луис Марсау, бывший декан школы права университета г. Лаваль), в 1970 г. — в провинции Манитоба (первым Омбудсманом стал Джордж Малтби, до этого — главный полицейский окрестностей г. Винипега), в 1972 г. — в провинциях Саскачеван и Новая Шотландия (в последней должность называется Уполномоченный по публичным расследованиям). В 1975-1979 гг. омбудсманы появились в провинциях Онтарио, Ньюфаундленд и Британская Колумбия[59].

Для всех англоязычных провинций за основу был взят новозеландский закон с определенным влиянием опыта Великобритании. Способ назначения Омбудсмана различен — в одних провинциях решение принимает парламент, в других — губернатор, но везде кандидатура проходит

обсуждение и согласование в региональных парламентах. Во всех случаях омбудсманы получают жалобы непосредственно от жителей, дополнительный фильтр из парламентариев отсутствует. Сфера компетенции не распространяется на органы правосудия и акты министров, местное самоуправление в одних провинциях включено в сферу компетенции, в других — нет. В англоязычных провинциях общим является пункт, разрешающий Омбудсману при толковании Двусмысленных или непонятных мест обращаться в Верховный суд за разъяснениями. Во франкоязычной зоне этот пункт обычно отсутствует[60], срок полномочий канадских провинциальных омбудсманов — °т 3 (Саскачеван) до 10 лет (Онтарио).

Следственные полномочия канадских омбудсманов практически не отличаются от тех, которыми наделены их коллеги в других англосаксонских странах. Главное их оружие — ежегодные и специальные доклады парламенту. Через СМИ они доводятся до широкой общественности, что делает критику администрации более эффективной. В рамках англосаксонской системы омбудсманы обязаны блюсти профессиональную тайну и даже присягают, что будут вести их дела в конфиденциальном порядке. Чиновники получают таким образом определенную защиту.

Омбудсман Квебека (его название Public defender, что переводят на русский язык и как «публичный защитник»[61] и как «народный защитник»[62]) назначается на свою должность Национальной ассамблеей, но по предложению премьер-министра. Он так же, как и омбудсманы других провинций Канады имеет возможность начинать расследование, как по жалобам жителей, так и по собственной инициативе, но при этом менее связан необходимостью соблюдать конфиденциальность расследования. Из сферы его надзора исключены деятельность губернатора и его правительства, а также органы правосудия и местного самоуправления.

Как отмечает в своей книге А. Хиль-Роблес, все его действия направлены на компромисс, на разрешение конкретных дел, по возможности, вместе с администрацией, либо на подготовку рекомендаций, как правило, принимаемых администрацией. Квебекский защитник вместе с тем старается обобщить свои заключения, постепенно формируя своеобразную юриспруденцию. В докладе 1969 г. публичный защитник Квебека пишет: «Вмешательство защитника должно основываться на стремлении к определенным обобщениям и вдохновляться известными принципами без жалости, сострадания, милосердия и даже просто желания угодить. Его мнения и рекомендации должны учитывать политику законодателя и требования, предъявляемые к здоровой и эффективной администрации»[63].

На федеральном уровне национальный Омбудсман Канады появился только в 1986 г., т.е. на двадцать лет позже, чем первые провинциальные омбудсманы. Однако уже значительно раньше — в 1969 г. в Канаде был избран, в соответствии с законом об официальных языках, первый специализированный Омбудсман — Уполномоченный по официальным языкам. Обязанностью этого должностного лица парламента Канады является содействие языковой реформе в федеральном

управлении. Он также наблюдает за применением закона во всех департаментах федерального правительства, делает доклады непосредственно парламенту и не зависит от правительства Уполномоченный по официальным языкам? назначается на 7 лет генерал-губернатором с одобрения обеих палат парламента.

Несколько позже, в 1983 г., в Канаде появился второй специализированный федеральный Омбудсман — Уполномоченный по вопросам информации, назначенный в соответствии с законом о доступе к информации. К этой же когорте принадлежит и Исследователь исправительной системы, назначаемый губернатором в совете и имеющий статус Уполномоченного в соответствии с ч. 2 Закона о расследованиях. Его роль состоит в том, чтобы расследовать по собственной инициативе, по запросу генерального солиситора Канады или по жалобам заключенных действия тюремной администрации и докладывать о проблемах заключенных, ответственность за решения которых лежит на генеральном солиситоре Канады[64].

Столь разнообразное и многоуровневое развитие института Ом-будсмана в Канаде и ее провинциях привело к тому, что именно на основе университета одной из них, Альберты, был создан в 1979 г. Международный институт омбудсманов, международная общественная организация, объединяющая как омбудсманов всех уровней и направлений, так и ученых, заинтересованных в развитии этого института[65]. Эта организация, в свою очередь, сделала многое для повышения эффективности института Омбудсмана и его распространения в другие страны.

2.8. США — как страна омбудсманов и страна без Омбудсмана

Логика развития института Омбудсмана в США была вначале близка к аналогичному процессу в соседней Канаде — всплеск интереса к новому институту в начале 60-х годов на федеральном уровне, затем начало его развития на уровне штатов. Однако если в Канаде опыт деятельности провинциальных омбудсманов привел затем к созданию и омбудсманов федеральных — сначала специальных, а в 1986 г. — и «классического» Омбудсмана, Омбудсмана широко профиля, то в США процесс развития служб Омбудсмана растекся на столь мелкие ручейки, что они так и не слились, по крайней мере, к середине 2005 года, в какую-либо единую структуру на национальном уровне.

Поиск моделей оптимизации структур государственной власти в условиях все более расширяющихся функций власти исполнительной шел в США в 50-60-е годы так же, как и в других странах Северной Америки и Европы. На эту тему писали статьи американские политологи и юристы, в США приезжали и выступали с лекциями уже действующие омбудсманы из Новой Зеландии (сэр Гай Поулз) и из Швеции (шведский Омбудсман по гражданским делам Альфред

Бекселиус). Как уже отмечалось, первая публикация об опыте института Омбудсмана появилась в Америке в 1960 г. Это была статья профессора-политолога из университета Вирджинии Генри Абрахама, который в конце 60-х годов работал в качестве фулбрайтского профессора в Дании и познакомился там с деятельностью профессора Стефана Гурвица на посту первого датского Омбудсмана[66]. Идеей создания в США института Омбудсмана заинтересовались американские общественные организации и профессиональные ассоциации — например, Американская ассамблея, Институт правительственных исследований Университета Калифорнии, Беркли; Центр изучения демократических институтов, которые инициировали общественные дискуссии и сами поддерживали разработку законопроектов об омбудсманах[67].

Первая официальная попытка создания института Омбудсмана на уровне штата или местного самоуправления состоялась в марте 1963 г., когда парламентарий штата Коннектикут Николас Б. Эдди внес билль об омбудсмане, смоделированный на основе датского опыта. Еще раньше, в 1961 г., мэр г. Филадельфия Ричардсон Дильвас учредил специальный комитет, возглавляемый деканом школы права университета Пенсильвании Джефферсоном Б. Фордемом. В своем докладе в 1962 г. комитет Фордема рекомендовал ввести в правовую систему г. Филадельфия Уполномоченного по публичным делам, который должен быть профессионалом высокого уровня, стоящим вне пристрастной политики, подобно Омбудсману Дании профессору С. Гурвицу. Уполномоченный подлежал назначению городским советом из списка двух (трех) лиц, предлагаемых комитетом в составе ректора местного университета, председателя ассоциации адвокатов Филадельфии и руководителя городской торговой палаты.

Это предложение встретило, с одной стороны, резкие возражения, как со стороны политического руководства города, так и со стороны СМИ, высмеивавших проект «башни из слоновой кости». Против был и городской совет, полагавший, что непредсказуемый Уполномоченный может быть потенциально опасен. Доклад Фордема не получил и общественной поддержки, и инициатива заглохла[68].

В 1963 г. член палаты представителей Генри Реус, демократ от штата Вирджиния, внес в парламент билль об административном советнике конгресса в качестве попытки адаптации института Омбудсмана к американской государственной системе. Предполагалось, что административный советник будет назначаться спикером палаты представителей и временным председателем сената, при этом политические пристрастия не будут приниматься во внимание. Советник наделялся правом опрашивать государственных служащих, изучать документы и проводить иные необходимые расследования, направленные на обнаружение фактов. Предполагалось, что он будет получать жалобы через членов Конгресса. Это предложение было отвергнуто, но конгрессмен Реус вносил его вновь в 1964 и затем в 1967 г.[69].

В 1967 году конгрессмен Реус, учитывая стойкое недоверие большинства

Конгресса к его предложению, решается на нетривиальный шаг — «экспериментально» проверить предлагаемую им схему путем назначения своего личного помощника временным Омбудсманом в своем избирательном округе Милуоки. Известные ученые — специалисты по институту Омбудсмана, такие, как профессора В. Гелхорн, С. Андерсон и Д. Ройат согласились стать консультантами проекта. В течение 4 месяцев помощник конгрессмена получил около 500 жалоб и запросов, большая часть из них была получена в ходе личных встреч и телефонных звонков, небольшое количество — по почте. Значительная часть жалоб оказалась обоснованной, во многих из них речь шла об административных отсрочках. По завершению проекта был подготовлен отчет о его результатах.

В этом же 1967 г. билль об учреждении административного Омбудсмана был предложен сенатором Лонгом, в рамках которого предлагался уже прямой доступ жителей к Омбудсману, зато его компетенция должна была первоначально ограничиваться несколькими департаментами, в частности, управлением по делам ветеранов и управлением социального обеспечения. Этот же сенатор вместе со своим коллегой разработали билль о налоговом Омбудсмане (региональные уполномоченные в рамках налогового суда для разрешения жалоб по небольшим налоговым претензиям).

Широко обсуждалась концепция института Омбудсмана и на уровне американских общественных организаций. Так, в сентябре 1967 г. тема Омбудсмана стала центральной на национальной конференции американской ассамблеи, а материалы конференции вошли в изданную профессором С. Андерсоном книгу под названием «Омбудсман для американского правительства?»[70]. В докладе этой конференции поддерживалась идея назначения омбудсманов, прежде всего на местном и региональном уровне. Перспективы создания обсуждаемого института были предметом дискуссий также на региональных конференциях этой общественной организации.

Активно развивала концепцию Омбудсмана и Американская ассоциация адвокатов, в ее составе был даже создан специальный Комитет по делам омбудсмана. Важным моментом в распространении обсуждаемой концепции стала ее поддержка Федеральной службой экономических возможностей, а также эксперименты по созданию механизмов разрешения жалоб на местном и региональном уровнях. Такие исследовательские проекты велись прежде всего в Институте государственных исследований в Беркли под руководством профессора С. Андерсона.

Хотя в 70-е годы многие сенаторы и конгрессмены США продолжали вносить билли о создании института Омбудсмана на национальном уровне, сопротивление традиционалистов и сомнения скептиков постоянно брали верх[71]. Реальные успехи в продвижении института были достигнуты на уровне штатов и местных самоуправлений. Во всех случаях в создании института существенную роль играли конкретные политики, обладавшие достаточной энергией и влиянием, для поддержания инициативы на начальном уровне. В штате Гавайи эта инициатива принадлежала сенатору, к которому затем присоединились его коллеги; в Небраске решающую роль

сыграл голос сенатора-новичка только что избранного на эту должность; в Орегоне и Айове — губернаторы штатов, а в Нью-Мексико и Иллинойсе — лейтенант-губернаторы[72].

Первым Омбудсманом штата стал Герман С. Дои, избранный 1 июля 1969 г. в штате Гавайи, до этого он возглавлял юридический комитет регионального парламента. Его законодательное обеспечение было близко к классической модели Омбудсмана — он избирается законодателями, но в своей работе достаточно от них независим, обладает большими полномочиями при расследованиях, из его компетенции исключены органы правосудия, губернатор и его аппарат, его главным оружием являются рекомендации и т.д. Работа Германа С. Дои и его аппарата как некий «образец для подражания» стала предметом детального, я бы даже сказал, скрупулезного анализа ряда исследователей, среди которых можно выделить работу профессора Ларри Б. Хилла, посвященную анализу первых тридцати лет деятельности гавайского Омбудсмана[73].

Примерно по этому же образцу парламентского Омбудсмана созданы офисы омбудсманов еще в четырех штатах Северной Америки — в Небраске (1969 г.), Айове (1972), Нью-Джерси (1974) и в Аляске (1975). В остальных же штатах, где также созданы офисы омбудсманов, речь идет скорее о «квазиомбудсманах» — они назначаются непосредственно губернатором штата и в большой степени зависят от политических факторов и лишь весьма относительно соответствуют изначальному понятию омбудсмана. В Нью-Мексико, например, должность Омбудсмана исполняет вице-губернатор штата[74]. Как отмечает в своей статье Ларри Б. Хилл, в директории официальных лиц штатов, составленном в 1997 г. Советом правительств штатов, под названием «Омбудсман» приведены официальные лица из сорока штатов. Однако только пятеро омбудсманов, отмеченных выше, являются независимыми чиновниками, утвержденными парламентами. Из оставшихся тридцати пяти — двадцать пять так называемых «омбудсманов» являются сотрудниками офисов губернаторов, двое — офисов вице-губернаторов, двое — офиса генерального атторнея, двое — офиса аудитора, один — офиса секретаря штата, один — сотрудник юридического комитета, один — департамента человеческих ресурсов и один — входит в структуру генерального инспектора[75].

Стоит отметить, что среди квазиомбудсманов, или, выражаясь более корректно, «правительственных омбудсманов» появились и специализированные омбудсманы, прежде всего — омбудсманы по делам заключенных, или «тюремные омбудсманы» — штаты Миннесота (1972), Коннектикут (1973), Канзас, Мичиган и Орегон (все — в 1975).

Несколько позже, чем омбудсманы штатов, в Северной Америке были избраны городские омбудсманы[76]. Первый из них появился в г. Дейтоне в 1971 г., затем в 1972 г. офисы муниципальных омбудсманов возникли в городах Сиэтле, Ньюарке, Унчито; в 1974 г. — в Анкоридже, Атланте, Детройте, Хайве и Лексингтоне. Часть из них действовала на основе уставов

городов и избиралась городскими советами, часть назначалась мэрами. Так, например, пост Омбудсмана г. Детройта был учрежден в соответствии с новым городским Уставом, Омбудсман избирался Городским советом и действовал в соответствии с Уставом города достаточно независимо. Его вполне можно отнести к варианту классического, «парламентского» городского Омбудсмана. Об опыте работы офиса Омбудсмана Детройта подробно рассказывает в своей статье Мэри Фарелл-Дональдсон, которая сама возглавляла этот офис почти 10 лет, с 1984 по 1994 г. (до этого она была с 1975 по 1984 г. Главным аудитором г. Детройта). Опыт Омбудсмана Детройта показывает, что этот институт востребован жителями города. Так, например, к сотрудникам офиса обращаются около 25000 жителей города, что приводит примерно к 6000 жалоб в год[77].

В Антологии Международного института омбудсманов опубликована интересная статья Майкла Миллза, который имел возможность сравнить на своем собственном опыте достоинства и недостатки моделей «парламентского» и «правительственного» Омбудсмана на муниципальном уровне. С 1984 по 1992 г. он был Омбудсманом г. Анкориджа, Аляска. Миллз избирался на этот пост одиннадцатью членами Муниципальной ассамблеи и был настоящим «парламентским» Омбудсманом. В 1993 г. он стал «правительственным» Омбудсманом г. Портленда. В свое статье он отмечает, что вусловиях отсутствия давления на него со стороны мэра, заинтересованного в реальных расследованиях причин недовольства жителей работой администрации города, он не видит принципиальной разницы в повседневной работе своего последнего и предыдущего офисов Омбудсмана[78].

Наряду с созданием «парламентских» и «правительственных» офисов Омбудсмана на уровне штатов и городов, широкое общественное обсуждение программ Омбудсмана, как программ работы с жалобами и помощи людям, оказавшимся в проблемной ситуации, привело в США к использованию названия «омбудсман» для самого широкого круга постов, офисов и даже программ. Наиболее известными из них стали университетские омбудсманы, посты, которые были созданы более чем в сотне американских университетов. Университетский омбудсман — это чиновник, назначаемый ректором или, реже, избираемый органами университетского самоуправления, задачей которого является, собственно, работа со студентами, решение их конфликтов с университетской администрацией. Распространение университетских омбудсманов настолько велико, что в совокупности с хорошей «встроенностью» университетов в Интернет-пространство, при поиске в Интернете информации по институту Омбудсмана львиная доля ссылок выдается именно по университетским омбудсманам. По образцу университетских стали появляться и школьные омбудсманы.

Второе развитие «омбудсмановской идеи» - это так называемые «корпоративные омбудсманы», создаваемые внутри крупных фирм, например банков, для работы с жалобами, как сотрудников фирмы, так и ее

клиентов. Сюда же относятся и омбудсманы профессиональных ассоциаций, например, внутри ассоциаций адвокатов появились специальные омбудсманы для разрешения жалоб адвокатов на свои корпорации. Наконец, в Америке существуют так называемые «омбудсмановские программы» и без всяких омбудсманов — таким термином часто называют региональные или муниципальные программы социальной помощи отдельным группам населения, например социального попечения престарелых и т.д[79].

К такому широкому использованию термина «омбудсман» можно относиться по-разному — например, как к девальвации классического понимания Омбудсмана как высокопоставленного государственного служащего, уполномоченного парламентом для контроля над случаями ненадлежащего администрирования. Возможен и второй подход — идея неконфронтационного исправления ситуации в отношениях общества и власти на различных уровнях этой власти настолько овладела американским обществом, что оно стало реализовывать отдельные направления деятельности института Омбудсмана в виде самостоятельных проектов, давая им исходное «родовое имя».

На взгляд автора, второй подход более целесообразен, тем более, что и сама классическая концепция «государственного Омбудсмана» также со временем меняет свой смысл. Так, например, как мы увидим из последующего изложения, на развитие обсуждаемого института существенное влияние окажет концепция прав человека. Возможно, что и диверсификация образа омбудсмана, произошедшая в США в семидесятые — восьмидесятые годы прошлого века, явилась предвестником подобной диверсификации и трансформации во всем мире.

2.9. Государственный посредник — модификация Омбудсмана в условиях Франции

Как известно, Франция является страной с хорошо развитой системой административной юстиции, в компетенцию которой входит регулирование конфликтов между гражданами и администрацией. Государственный совет и административные суды были созданы Бонапартом еще до того, как он стал Наполеоном. Достаточная эффективность органов административной юстиции привела к тому, что вопрос о создании в стране института Омбудсмана встал только в начале 70-х годов. К этому времени, однако, расширение функций правительственных структур привело к тому, что административные суды уже не справлялись с потоком жалоб, при этом доверие к ним граждан постепенно падало.

Уже в ноябре 1970 г. г-н Понятковский, генеральный секретарь Партии независимых республиканцев предложил парламенту Франции законопроект об омбудсмане. В законопроекте предполагалось создать «Высший

комиссариат по защите прав человека», чтобы «хоть немного освободить нас от уз, которые с каждым днем становятся все теснее и теснее...». Такая структура стала бы для каждого гражданина эффективным средством защиты от любого злоупотребления, нарушения или превышения власти со стороны администрации, как в правовом плане, так и в плане личной позиции чиновника.»[80]. Несколько позже представители Социалистической партии также предложили свой законопроект — о создании парламентского Уполномоченного по вопросам свободы, и в этой ситуации правительство Франции решило «сыграть на опережение» и сумело достаточно быстро — в течение зимы 1972-1973 гг. не только провести через парламент свой вариант — вариант Медиатора Франции, но и обеспечить избрание на этот пост авторитетного и лояльного человека.

Следует подчеркнуть, что даже после внесения правительственного законопроекта сама целесообразность введения института Омбудсмана встречала резкую критику со стороны достаточно влиятельного сообщества правительственных служащих страны. Так, в журнале Панглос была опубликована статья за подписями 15 молодых государственных управленцев, выпускников высших привилегированных школ Франции, в которой они выступали против создания во Франции института Омбудсмана или его аналогов. В качестве веских аргументов он приводили отсутствие в стране как сильного независимого парламента, так и влиятельного ответственного общественного мнения, без которых институт Омбудсмана будет простой формальностью. Институт Омбудсмана, на взгляд авторов, мог бы показаться смешным, если бы не отвлекал от решения реальных общественных проблем. Франции нужны не хитроумные заморские диковины, а глубокое и трудное переосмысление самих основ общественной жизни. «Если институт Омбудсмана, заключают они, кажется нам для Франции нежелательным, то потому, что он, очевидно, не создан для Франции, а она для него тем более»[81].

Несмотря на критику с различных сторон, правительству удалось после краткой (менее четырех недель) парламентской дискуссии добиться принятия закона о Медиаторе, который 3 января 1973 г. был подписан. Как считает Альваро Хиль-Роблес, близость выборов и ряд скандалов с недвижимостью, в которых были замешаны высокие чины администрации, заставили правительство поспешить с выдвижением и реализацией идеи, которая приглушила бы общее недовольство[82].

Наиболее сильным отличием от классического Омбудсмана является назначение Медиатора не парламентом, а президентом страны. При этом какой-либо четкой процедуры согласования кандидатуры с парламентом не предусмотрено. Определенную независимость Медиатору придает правда тот факт, что он избирается сроком на 6 лет и может быть отстранен от своей должности только в результате импичмента, процедура которого достаточно затруднительна.

Второе отличие от классической модели, объединяющее французского Омбудсмана с его английским собратом, является отсутствие прямого доступа к нему для жителей страны. Жалобы могут поступать к Медиатору только через

депутатов парламента. Лишен он и возможности инициировать расследование по собственной инициативе. В процессе расследования он может получать все необходимые сведения и информацию от госслужащих. Вместе с тем министр может отказаться дать распоряжение своим сотрудникам о подчинении расследованию Медиатора, и в такой ситуации Медиатор бессилен. Наконец, он не имеет полномочий сообщать общественности, кем совершены нарушения или ошибки в процессе административного управления. Эти обстоятельства, в сочетании с голлистскими традициями в правящих структурах Франции приводят к тому, что Альваро Хиль-Роблес в своей книге охарактеризовал Медиатора Франции как модель «псевдоомбудсмана».

С другой стороны, соблюдая указанную процедуру, обращаться к Медиатору могут любые физические лица, каковы бы ни были их национальная принадлежность и место жительства, а также любые юридические лица, ассоциации, профсоюзы, торговые фирмы, органы местного самоуправления. А Уполномоченный призван оказывать содействие лицам, оспаривающим решения или действия государственных и муниципальных органов, а также государственных и частных предприятий, которые оказывают услуги населению (таких, как национальные железные дороги, Франс-Телеком, органы социального обеспечения, сберегательные кассы и т.д.).

Уполномоченный не может вмешиваться ни в споры между частными лицами, ни в разногласия между государственными служащими и их начальством. Его компетенция не распространяется на споры с участием иностранных государств. Кроме того, он не имеет права вмешиваться в судебное разбирательство, ставить под сомнение обоснованность судебных решений, т.е. так же, как законодательная и исполнительная власть, он должен уважать независимость суда. Однако не следует забывать, что судопроизводство является государственной службой, возглавляемой министром юстиции. И в работе этой службы также случаются сбои и недостатки, влекущие за собой вмешательство Медиатора Франции[83].

Экстренный характер принятия закона о Медиаторе привел к тому, что в нем содержалась такая странная позиция, как оговорка в общепринятом запрете для Омбудсмана совмещения его работы с любой выборной должностью на государственном или муниципальном уровне «за исключением случаев, когда он ранее, до своего назначения, осуществлял соответствующие функции». Такая оговорка была сделана, скорее всего, для того, чтобы не помешать назначению на должность первого Медиатора известного и уважаемого политика, бывшего лидера консервативного Национального центра независимых крестьян, имевшего ранее опыт работы премьер-министром и министром финансов страны, 82-летнего А. Пинея. Дело в том, что этот почтенный политик являлся на момент назначения членом муниципального совета и мэром города Сен-Шамон, а также генеральным советником департамента Луара[84]. Многие во Франции считали, что назначение на должность Медиатора человека столь преклонных лет отражает отношение правительства к новому институту.

Тем не менее, новый Медиатор начал свою работу и действовал достаточно эффективно. Так, за первый год его деятельности ему было представлено 1873 жалобы, из них 564 были признаны неприемлемыми и не подлежащими

расследованию за отсутствием юрисдикции, 469 — расследованы (из них 70 найдены обоснованными, 112 удовлетворены частично и 287 — отвергнуты). Большая часть жалоб была связана с социальными вопросами, экономикой, финансами и планированием. В последующие годы количество жалоб нарастало, и они достаточно успешно разрешались Омбудсманом[85].

Если скандинавские или англосаксонские омбудсманы, как правило — это далекие от политических баталий юристы, квалифицированные высокопоставленные государственные чиновники, то для французских медиаторов скорее характерен большой опыт политической деятельности, что связано, по-видимому, с процедурой их назначения, не требующей консенсуса различных партий в парламенте. Так, первого Медиатора А. Пинея, ушедшего в отставку после пятнадцати месяцев работы (причем ушедшего не на покой, а чтобы оказывать публичную поддержку Валери Жискар д'Эстену на предстоящих президентских выборах) сменил г-н Паке, бывший председатель группы независимых республиканцев в Национальной ассамблее и младший министр в правительстве Франции в 1973-1974 гг. Ясно, что назначение на пост Медиатора бывшего политика может стать источником капитала как для находящейся у власти партии, так и для партии, делегировавшей его из своих рядов. Эту традицию продолжило и назначение в 1980 г. на пост Медиатора г-на Роббера Фабре, бывшего председателя оппозиционной левой радикальной партии. Однако реальная работа института показала положительное отношение к итогам деятельности Медиатора со стороны различных политических сил.

Во Франции, как и в других странах, внедривших у себя в той или иной модификации институт Омбудсмана, продолжаются споры о его природе и сущности. Так, назначенный в 1986 г. на должность Медиатора Поль Легат поддерживает квалификацию его института Государственным Советом как административной власти. Но так как Медиатор контролирует другие структуры этой власти, то он является особой властью, независимой от этих структур. Юридическое исследование дела — обязательная стадия работы Медиатора, но его заключения укладываются не в рамки права, а в рамки хорошего функционирования публичных служб и справедливости[86].

Понятие «справедливость» при всей его нечеткости, отражает специфику вмешательства Медиатора. Именно ощущение человека, что с ним обошлись несправедливо, является достаточным основанием для принятия жалобы. О роли справедливости в работе Омбудсмана хорошо сказал в своем выступлении в Московской школе политических исследований заместитель Медиатора Франции Жерар Дельбофф: «Понятие справедливости трудно определить точно. В широком смысле справедливость — морально-этический принцип, который относится скорее к идее праведного суда, чем суда по закону. Поэтому справедливость, как и обычай, не входит в позитивное, систематизированное право. Но она является существенной составляющей естественного права. В более узком смысле справедливость является фактором, позволяющим корректировать позитивное право, предотвращая неприемлемые последствия. Принцип

справедливости позволяет восполнять пробелы в законодательстве, когда какой-то конкретный случай не предусмотрен действующими нормами»[87].

Рост авторитета Медиатора во Франции привел к возникновению предложений о введении в стране должности военного Медиатора, однако занимавший в 1983 г. пост Медиатора Франции Роббер Фабре выступил резко против, блокировав эту инициативу в Министерстве обороны. Он писал в своем отчете за 1983 год, что Медиатор является единственным в своем роде и национальным. Однако многие во Франции с такой позицией не согласились.

Так или иначе, опыт Франции показал возможность успешной работы института Омбудсмана и в условиях сильного давления власти исполнительной.

2.10. Распространение института Омбудсмана в странах со стабильным политическим режимом: основные акторы и закономерности процесса

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

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

Вместе с тем мы видим, что и при наличии объективных потребностей новый государственно-правовой институт может и не возникнуть или возникнуть значительно позднее, если в его судьбу не вмешаются конкретные люди и организации. На основании рассмотренных выше примеров можно выделить следующие группы таких промоторов (акторов процесса распространения института Омбудсмана):

1. Индивидуальные промоторы.
2. Общественные организации, включая профессиональные ассоциации.

3. Научные и университетские исследовательские центры.
4. Средства массовой информации.
5. Фонды и другие грантодающие организации.
6. Международные межгосударственные организации.

Рассмотрим эту классификацию подробнее.

Индивидуальные промоторы. Прежде всего, это представители академического сообщества — ученые-юристы и политологи. Именно они своими публикациями, как в научных журналах, так и в более широкой литературе, пробуждали общественный интерес к новому институту, позже становились квалифицированными экспертами института Омбудсмана и своим анализом помогали его распространению и повышению эффективности его деятельности. Примерами таких профессоров-экспертов являются, например, Вальтер Гелхорн, Дональд Ройат, С.Андерсон, Лари Б. Хилл и др.

Второй тип индивидуальных промоторов развития этого института в новых странах — это ответственные политики, видящие в нем полезную для своей страны инновацию. Ярким примером является министр юстиции Новой Зеландии, который после своего участия в семинаре ООН на Цейлоне в 1958 г. вернулся домой сторонником создания института Омбудсмана в своей стране и стал этому активно содействовать. Другими примерами могут служить конгрессмены и сенаторы в разных странах, вносившие законопроекты об учреждении нового института, например канадские парламентарии А. Смит и Р. Томпсон, член Конгресса США Г. Реус и американский сенатор Лонг. Конгрессмен Генри Реус, как отмечалось в разд. 2.8, даже провел эксперимент, смоделировав предлагаемый им институт в своем избирательном округе.

Третий тип индивидуальных промоторов — это сами омбудсманы, которые, понимая важность развития своего института, содействуют его учреждению в других странах. Первый Омбудсман Дании профессор Стефан Гурвиц является ярким примером такого промотора, объединяющего в своем лице и Омбудсмана и ученого. Но и омбудсманы, пришедшие на эту должность не с академической скамьи — также много делали и делают для распространения своего опыта на другие страны. Мы отмечали ранее важную роль визитов и выступлений в США и Канаде парламентского Уполномоченного Новой Зеландии сэра Гая Поулза и шведского Омбудсмана Альфреда Бекселиуса.

Общественные организации. Здесь также можно выделить несколько типов организаций. Во-первых, это общественные организации гражданской направленности, ставящие своей целью развитие эффективных демократических институтов, а также ответственной публичной политики. Такие организации по своим функциям близки к центрам публичной политики — особой разновидности «фабрик мысли» (Think Tanks), объединяющих в своем составе ученых, экспертов и политиков-практиков[88]. Примером такой организации является Американская ассамблея, на мероприятиях которой подробно обсуждалась возможность развития

института Омбудсмана в США.

Второй тип — это профессиональные ассоциации, которые заинтересованы не только в решении актуальных проблем своих членов, но и в создании условий для развития в будущем, включая и совершенствование системы правления как таковой. Примером такой ассоциации может служить Международная ассоциация юристов — International Bar Association, два отделения которой — в Великобритании и в Америке много сделали для развития института Омбудсмана, включая создание специальных комитетов по исследованию вопроса и принятию рекомендаций по законодательству об омбудсманах.

Наконец, третий тип — это уже ассоциации самих омбудсманов. Наиболее известной из них является Международный институт омбудсманов, со штаб-квартирой в канадской провинции Альберта[89], однако аналогичные ассоциации были созданы далее и на региональном уровне — в частности, Институт европейских омбудсманов со штаб-квартирой в Австрии, Азиатская ассоциация омбудсманов, Иберо-американская федерация омбудсманов[90], Канадский совет парламентских омбудсманов и т.д.

Научные и университетские исследовательские центры. Примером такого центра может служить Институт правительственных исследований Университета Калифорнии, Беркли, который возглавлял известный специалист по проблеме омбудсманов С. Андерсон, и это является оптимальной ситуацией, так как институционализация научного интереса отдельных ученых в виде организации специальных научных подразделений помогает подкрепить этот интерес научными программами с отдельным финансированием.

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

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

Международные межгосударственные организации. Прежде всего такой организацией является Организация Объединенных Наций — именно она была организатором семинара в 1958 г. на Цейлоне, на котором выступал оОбудсман Дании Стефан Гурвиц и участниками которого были министр юстиции Новой Зеландии и его коллега. ООН и далее предпринимала

различные шаги по развитию института Омбудсмана, в том числе организуя конференции и семинары, включая создание этого института в свои рекомендации.

Другим примером такой межгосударственной организации является Секретариат Британского Содружества, который ведет постоянную работу по распространению института Омбудсмана в странах Содружества, организуя для этого специальные семинары и конференции, используя при этом экспертные возможности специалистов из других стран Содружества. Так, например, одним из последних мероприятий под эгидой Содружества стал семинар «Роль института Омбудсмана в развитии демократии и хорошего управления в Карибском регионе», состоявшийся в январе 2004 г. на острове Святого Китса и Невис. Семинар был организован Отделом правительственного и индивидуального развития Секретариата Содружества совместно с Ассоциацией Карибских Омбудсманов[91].

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

Наконец отметим, что, как показывают рассмотренные в работе случаи успех в продвижении института может быть достигнут при правильном учете особенностей политического процесса, в частности, при учете фактора выборов. Так, в Великобритании лейбористы включили в свою предвыборную кампанию обязательство создать в стране институт Омбудсмана и после победы сдержали свое обещание. С другой стороны, во Франции накануне парламентских выборов правительство решило «сыграть на опережение» и, чтобы занести создание института Омбудсмана в свой политический актив, форсировало процесс и ввело институт Медиатора в самые сжатые сроки.

В первой главе мы рассмотрели кратко основные подходы к анализу процесса распространения инноваций, выделив среди них диффузию, импорт и трансплантацию инноваций. Какой же из этих подходов более применим к рассмотренным нами выше процессам? Если рассматривать распространение этого института в странах Западной Европы, то здесь можно говорить, по-видимому, о сочетании процессов диффузии и импорта, причем диффузия, видимо, преобладает. Для США и Канады, например, после диффузии через научные каналы идеи института Омбудсмана, включились механизмы импорта, однако, наряду с желанием определенных политиков внедрить этот институт, достаточно сильно проявлялось и его отторжение — для федерального уровня в Канаде и США, а также его

трансформация (в США) в иные модели — модели исполнительного Омбудсмана, кооперативного Омбудсмана, университетского омбудсмана и т.д. Успешным процесс импорта был для большинства штатов Канады и некоторых штатов США. Достаточно сильно трансформировалась классическая модель и в случае Англии и Франции.

Для англоязычных стран других континентов, кратко рассмотренных в этой главе, диффузия имела место в существенно меньшей степени, здесь наряду с процессами импорта имели место и усилия по трансплантации этого института, и эти усилия предпринимались Программой развития ООН и Секретариатом Британского Содружества.

[1] *Бойцова ВВ.* - 1996. - С. 39.

[2] Информация получена от Кристиана Соренсона, руководителя датской общественной организации «Развитие диалога».

[3] *Хиль-Роблес А.* Парламентский контроль за администрацией (институт Омбудсмана). — М, 1997. - С.35

[4] *Wennergen B.* The rise and growth of Swedish institution for defending of Citizens against official wrongs. — In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution. Ed. by Roy V. Peel. - Philadelphia, American Academy of Political and Social Science, 1968, p. 1-9.

[5] Следует отметить, что по своему характеру в этот период канцлер юстиции был достаточно близок к генерал-прокурору в петровской России.

[6] *Гасанли А. А.-А. оглы.* Версия об исламском учреждении мухтасиба как прототипа шведского учреждения омбудсмана / Институт прав человека Академии наук Азербайджана — Баку: Ру копись.

[7] *Sahibzada I. A.* The Role of ombudsman in a state based on the rule of law. — Tn: The Role of Om budsman in a State Rulled by law/ reports of the I Baku International Comference of ombudsmen (9-13 June, 2003) - Baku, 2003, p. 151-180.

[8] *BexeliusA.* The origin, nature and functions of the Civil and military ombudsman in Sweden. — In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution /Ed. by Roy V. Peel. - Philadelphia, American Academy of Political and Social Science, 1968, p. 10-19.

[9] *Бойцова В.В.* - 1966; *Wieslander* ZLThe parliamentary Ombudsman in Sweden. — Sodertalje: Fingraf Tryckeri. 1999. - 160 с

[10] *Хиль-Роблес.* - 1997. - С. 45.

[11] Там же. - С. 38. [1]

[12] *Бойцова ВВ.* - 1996. - С. 67.

[13] *Хиль-Роблес А.*- 1997. - С. 39

[14] Там же. - С. 52.

[15] Там же. – С. 55.

[16] *Lehtimaja L.* Welcoming Address. — In: Parliamentary ombudsman of Finland 80 years / Ed. by Ilkka Rautio. - Helsinki: MIKTOR, 2000, p. 9-14.

[17] *LegrandA.* L'Ombudsman Scandinave, etudes comparee sur le controle de l'Administrattion. — Paris, 1970, p. 182 (цит. по Хиль-Роблес, 1999, с. 59.

[18] Personal History of the Office-Holders 1920-2000. — Гп: Parliamentary ombudsman of Finland 80 years/Ed. by Ilkka Rautio. - Helsinki: MIKTOR, 2000, p. 105-111.

[19] *Хиль-РоблесЛ.* - 1997. - С. 59.

[20] См., *Hiden M.* Finland's defender of the law. — In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution. Ed. by Roy V. Peel. - Philadelphia, American Academy of Political and Social Science, p. 31 -40; 1968; *Hiden M.* Finish parliamentary ombudsman as guardian of the Human

Rights and constitutional Rights. An integrated approach. — In: Parliamentary ombudsman of Finland 80 years / Ed. By Ilkka Rautio. - Helinki: MIKTOR, 2000, p.61-71.

[21] Parliamentary ombudsman of Finland 80 years / Ed. by Ilkka Rautio. — Helsinki: MIKTOR, 2000. - 111 p.

[22] *Thune S.*. The Norwegian Ombudsmen for Civil and Military Affairs. . — In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution. Ed. by Roy V. Peel. - Philadelphia, American Academy of Political and Social Science, 1968, p. 41-54.

[23] *Seip H.* The Ombudsman — a Democratic Corrective. Paper from Homepage of Webmistress of Norway Info, updated 7 August 1995.

[24] *Хіль-Роблес А.* - 1997. - С 61-62.

[25] Там же. -С. 67.

[26] *Бойцова ВВ.* - 1996. - С. 97.

[27] *Abraham И. J.* The Danish Ombudsman. — In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution / Ed. by Roy V. Peel. - Philadelphia, American Academy of Political and Social Science, 1968, p. 55-61.

[28] *Хиль-РоблесА.* - 1997. - С. 69.

[29] *HurwitzS.* Le controleur general de 1'Administration civile et militaire au Danemarck. — Documen tation Fransaise, num.65, p.19. (Цит. по Хиль-Роблес, 1997, с. 71-72).

[30] *Abraham H.J.*- 1968.

[31] Ibid.-P 60.

[32] *Abraham И. J.* The Danish Ombudsman. — In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution / Ed. by Roy V. Peel. - Philadelphia, American Academy of Political and Social Science, 1968, p. 55-61.

[33] *Gellhorn W.* Ombudsman and others citizen's protectors in nine countries. - Cambrodge: Harward Univ. Press, 1966. p. 5-47.

[34] *Gellhom W.* - 1966. - P. 5.

[35] См., на английском: *HurwitzS.* Control of administration in Denmark//Journal of International Commission Jurists, 1958; *HurwitzS.* The Folketingets Ombudsman // Parliamentary Affairs, 199, 1959; Stephan HunvitzThje Scandinavian ombudsman. // 12 Pol.Sci., 121, 1960; *HurwitzS.* The ombudsman: Denmarck's Parliamentary Commissioner for Civil and Military Administration. — Copenhagen: Det dansle Selskab, 1961.

[36] *Abraham H.* A peoples 'watchdog' against abuse of power// Public Administration review, 20 (1960), p. 152-157.

[37] *Cheng H Y.* The Emergence and spread of the ombudsman institution. . — In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution / Ed. by Roy V. Peel. - Philadelphia, American Academy of Political and Social Science, 1968, p. 20-30.

[38] *Gellhorn W.* - 1966. - P. 6.

[39] *Sawer G.* The Ombudsman and related institutyions in Australia and New Zeland. — In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution / Ed. by Roy V. Peel. - Philadelphia, American Academy of Political and Social Science, 1968, p. 62-72.

[40] Перевод английского термина «Commissioner» на русский как «Уполномоченный» стал об щепринятым в современном русском языке, тогда как другой, по сути, равноправный перевод — «Комиссар» вызывает в России вполне определенные коннотации с большевистскими ко миссарами. Отметим, однако, что в английском термине «Commissioner» явно звучит смысл, что это официальное лицо, уполномоченное для каких-то действий коллегиальным органом, тогда как в русском «Уполномоченный» присутствие коллегиального органа за его спиной начисто пропадает и, наоборот, возникают коннотации с «оперуполномоченным».

[41] *Хиль-Роблес А* - 1997. - С. 81.

[42] Там же. - С. 82.

[43] Там же. -С. 88.
[44] *Gellhom W.* - 1966. - P. 92.
[45] Ibid.-P. 91-92.
[46] *Cheng N.Y.-1968.* - P. 26-27.
[47] *Lawson F.* An Inspector-General of Administration // Public Law, 1957, Summer.
[48] *Бойцова В.В.*- 1996. - С. 176.
[49] *ChengN.Y.*- 1968. - P.21.
[50] *Бойцова ВВ.*- 1996.- С. 177.
[51] *Хиль-Роблес Л.* -1997.- С. 92.
[52] *Gwyn W.G.* -1980. - P. 34.
[53] Там же. - С. 97.
[54] Cheng N.Y.-1968. - P. 24.
[55] *Хиль-Роблес А.* -1967. - С. 96.
[56] *Бойцова В.В.*-1966. -С. 188-189.
[57] *Rowat D. C.* An Ombudsman Scheme for Canada // Canadian Journal of Economic and Political Sciencesio- 1962.-№28.
[58] *Cheng N.Y. - 1968.* - P. 24.
[59] *Бойцова ВВ.* - 1996. - С. 242-243.
[60] *Хиль-Роблес А.* - 1967. - С. 119.
[61] *БойцоваВ.В.*- 1996.
[62] *Хиль-Роблес А.* - 1997'.
[63] Цит. по *Хиль-Роблес А.* - 1997. - С. 123.
[64] *Бойцова Я. В.* - 1996. - С. 258-264.
[65] См. сайт Международного института омбудсманов http://www.theioi.com
[66] *Abraham H.* A peoples 'watchdog' against abuse of power // Public Administration review, I960, №20, p. 152-157.
[67] *Unruh J. M.* The Ombudsman in the States. — In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution / Ed. by Roy V. Peel. - Philadelphia, American Academy of Political and Social Science, 1968,p. 111-121.
[68] *Бойцова В. В.* - 1996. - С. 280-281.
[69] *Cheng H.Y.*- 1968. -P. 26.
[70] Ombudsmen for American Government? / Ed. by Anderson S. V. - Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall. 1968. - 181 p.
[71] Некоторые из аргументов «за» и «против» учреждения института Омбудсмана на федеральном уровне представлены, в частности, в: Ake Sandler. An Ombudsman for the Unitef States. — In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution / Ed. by Roy V. Peel. - Philadelphia, American Academy of Political and Social Science, 1968, p. 104-110; *Unrih J. M.* The Ombudsman in the States. — там же, p. 111-121.
[72] *Бойцова В.В.* -1996. -С. 297.
[73] *Hill L. B.* Institualizing a Bureaucrativ Monitoring Mechanism: the dirst thirty years of hawaii's Ombudsman. — In: The International Ombudsman Yearbook, Vol 4, 2000 / Ed.by IOI and Linda C.Reif. - The Hague. London-Boston: Kluwer Law International, 2001, p. 3-58.
[74] *Хиль-РоблесА.* - 1997. - С. 130.
[75] *Hill L. B.* - 2001.- P.6.
[76] Обсуждение целесообразности создания служб Омбудсмана в американских городах см. в: *ZeidlerF.P.* An Ombudsman for Cities? — In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution / Ed. by Roy V. Peel. - Philadelphia, American Academy of Political and Social Science, 1968, p.122-127.
[77] *Farrel-Donaldson M. D.* Will the real ombudsman come forward? - In: The International Ombudsman Anthology. - The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999, p. 422-421.

[78] *Mills M.* Municipal Government Ombudsman. - In: The International Ombudsman Anthology. - The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999, p. 423-434.

[79] Интересный анализ современного состояния института Омбудсмана в США см.: *Носырева Е.А.* Особенности института Омбудсмана в США // Право и политика. - 2000. - № 9. - С. 100.

[80] La Croix, 6.01.1971 (цит. по: *Хиль-Роблес.* - 1997. - С. 139).

[81] Panglos, num. I, 1972. Foundation ELF-Air France (цит. по: *Хиль-Роблес.* - 1997. - С. 141-142).

[82] *Хиль-Роблес А.* - 1997. - С. 142-143.

[83] *Дельбофф Ж.* Уполномоченный по правам человека во Франции // Общая тетрадь. - 2001. - №3(18). -С. 70-74.

[84] *Бойцова ВВ.* - 1996. - С.117.

[85] Там же. - С. 123.

[86] *Le Clainche M.* Organisation, methodes et techniques. Le rapport du mediatour pour 1986 // La revuw alministrative. 1987. Mai. Juin. (Цит. по: *Бойцова В.В.* - 1996. - С. 129).

[87] *Дельбофф Ж.* - 2001.- С. 73.

[88] О фабриках мысли и центрах публичной политики см. подробнее: «Фабрики мысли» и центры публичной политики: международный и первый российский опыт. Сборник статей / Под ред. А.Ю. Сунгурова. — СПб., 2002. — 176 с. (Сборник можно найти в Интернете по адресу: http://www.strategv-spb.ru/index.php?do= biblio&doc=75): *Римский В.Л., Сунгуров А.Ю.* Российские центры публичной политики: опыт и перспективы // Полис. - 2002 - №6. - С. 143-150; Публичная политика — 2004. Сборник статей / Под ред. А.Ю. Сунгурова. — СПб., 2004. — 120 с.

[89] http://www bw nalherta гя/re.ntres/ioi/

[89] www pnrtalfio.org

[91] См. Информационный бюллетень Международного института Омбудсмана. - 2004, март. -Т.26. - Вып.1. http://www.theioi.com

Глава 3. Деятельность института Омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом

3.1. Направления анализа работы института Омбудсмана

Как уже отмечалось, институт Омбудсмана стал предметом анализа исследователей уже с момента своего зарождения, однако основные публикации относятся к концу 60-х годов, когда появилась возможность проводить сравнительные исследования в разных странах. Для многих ученых изучение нового института было связано с их научно-публицистической деятельностью по его пропаганде в общественном сознании, и даже с участием в качестве экспертов в создании «экспериментального» Омбудсмана (эксперимент американского конгрессмена Реуса в Милуоки, глава 2.8). Наконец, ряд ученых-юристов получили возможность реализовать свои идеи на практике, сами став Омбудсманами в своих странах (опыт Испании и Аргентины). Таким образом, развитие института сопровождалось научной рефлексией, а подготовленные на основе анализа рекомендации часто «прямо с колес» внедрялись в практику развития этого института. Такая тесная связь развития государственного института с научным анализом также может считаться особенностью развития института Омбудсмана, который поэтому может служить примером «саморазвивающейся системы».

Начиная с конца 70-х годов, когда на базе университета канадского города Альберты был создан Международный институт Омбудсманов (МИО), появилась возможность сосредоточить публикации исследований ученых разных стран сначала в виде журнала, а потом в виде ежегодных сборников, выходящих под эгидой МИО. Предварительный анализ публикаций этих и иных источников позволяет выделить следующие направления:

1. История и обстоятельства создания института Омбудсмана в той или иной стране.
2. Характер нормативной базы:

— статья в Конституции;

— принятый парламентом закон;

— указ Главы государства;

— иное.

3. Цели, задачи и характер функционирования института Омбудсмана:

— сфера компетенции Омбудсмана, включая как круг объектов его расследований (кто входит, кто исключен из сферы его компетенции), так и спектр предметов расследования, что собственно является основой для его вмешательства (проблема maladministration);

— процедура выдвижения, назначения, отчетности и возможности отставки Омбудсмана;

— сам процесс проведения расследований — начиная со способа их инициации, наличие или отсутствие ограничений при проведении изучения, характер конфиденциальности и т.д.;

—действия по результатам расследований — рекомендации, возможность санкций, доклады, законодательные инициативы, обращения в Конституционный суд и т.д.

4. Характер и способы взаимодействия института с внешним окружением:

— жителями;

— исполнительной властью;

— представительной властью;

— судебной системой;

— органами правопорядка;

— другими надзорными структурами (канцлером юстиции, прокуратурой, если она есть);

— общественными организациями;

— СМИ;

— научным и экспертным сообществом.

5. Личность самого Омбудсмана

— биография, образование, трудовой путь;

— психологические особенности личности и их влияние **на** позиционирование и развитие института.

6. Внутренняя организация и деятельность института Омбудсмана:

— структура аппарата и функции его отделов;

— особенности организационной культуры и наличие «корпоративного духа»;

— формы учебы и развития сотрудников аппарата;

— персональный состав аппарата и его анализ;

— статистика результатов деятельности и проблема оценки эффективности.

При проведении анализа института Омбудсмана внимание должно быть обращено как на нормативную основу деятельности, так и на реальную практику. Прежде всего, очень важен уровень закрепления института в законодательстве страны. Естественно, что конституционное закрепление института, действующего на основе принятого парламентом закона, делает его более независимым и эффективным. Вместе с тем в реальной практике Омбудсман может и не использовать некоторых закрепленных законом возможностей, например права возбуждения уголовного дела, а опираться на авторитет своего института.

Наконец, во многих странах существует уже двух- или трехуровневая система института Омбудсмана — национальный, региональный и местный омбудсманы, которые не связаны между собой иерархическим подчинением. Поэтому предметом анализа могут быть также как особенности их деятельности на каждом из уровней, так и формы их взаимодействия между собой. Это же относится и к специализированным омбудсманам, которые существуют в

некоторых странах, как на национальном, так и на региональном уровнях.

Рассмотрим нормативные основы деятельности института Омбудсмана.

3.2. Нормативная основа института Омбудсмана

Для стран со стабильным демократическим режимом, для которых характерна модель «классического Омбудсмана», свойственен и самый высокий уровень законодательного закрепления. Так, шведский образец возник в 1809 г. именно с внесения в Конституцию Швеции статьи о Парламентском омбудсмане. Соответственно, в Финляндии в принятой в 1919 г. после обретения независимости Конституции также была статья об Омбудсмане юстиции. В Западной Германии началу работы военного Омбудсмана предшествовало принятие в 1956 г. соответствующей поправки к Конституции, а год спустя — и соответствующего закона. Аналогичная ситуация была и в Дании, где в принятой в 1953 г. новой Конституции содержалась ст. 55, в соответствии с которой парламент Дании уполномочивался избрать одно или два лица, не депутатов парламента, «для контроля гражданской и военной администрации государства»[1], а на следующий год был принят и закон о парламентском Омбудсмане.

В Англии и странах Британского Содружества, где отсутствуют писанные конституции, институт парламентского Уполномоченного по расследованиям или по делам администрации по определению не мог быть конституционно закреплен. В США на местном уровне должность Омбудсмана вводилась, как правило, после внесения изменений в Устав соответствующего города. Что же касается омбудсманов штатов, то характер их нормативной базы зависел от типа института Омбудсмана, как отмечалось в главе 2.8 — только в пяти штатах Омбудсман назначался парламентом и действовал в соответствии с принятым парламентом законом, в других штатах при создании «исполнительных» квазиомбудсманов обходились нормативными актами более низкого уровня.

Интересен опыт внедрения института Омбудсмана в виде Коллегии народной правозащиты в Австрии. Первоначальный вариант закона, предусматривающий внесение поправок в Конституцию страны и наделявший новый орган правом оспаривать в Конституционном суде нормативные акты, внесенный правительством в 1971 г., не получил поддержки парламента и был затем отозван. Новый вариант, внесенный в 1976 г., уже не содержал возможности инициирования процесса в Конституционном суде и не требовал изменений Конституции. В новом законе была также заключительная статья, в соответствии с которой закон действовал только до 1983 г., шестилетний срок рассматривался в качестве пробного периода. Этот вариант был принят, и Коллегия народной правозащиты в составе трех человек приступила к работе. Эксперимент оказался успешным, и в 1981 г. в Федеральный конституционный закон от 10 ноября 1920 г. был включен специальный раздел, посвященный коллегии народной правозащиты[2].

В Нидерландах закон о национальном Омбудсмане был принят

парламентом страны в феврале 1981 г., после почти пятилетнего обсуждения подготовленного правительством законопроекта о службе Уполномоченного по расследованиям. В процессе этого обсуждения изменилось и название института — национальный Омбудсман. Изменения же в Конституцию были внесены двумя годами позже, в 1983 г. В частности, параграф 1 статьи 108 Конституции Нидерландов теперь гласит: «Создание, полномочия и процедуры деятельности любых общих независимых органов, расследующих жалобы на действия властей, регулируются актом парламента»[3].

Насколько нам известно, принятие закона о Медиаторе Франции в 1973 г. не сопровождалось внесением каких-либо изменений в Конституцию страны. Это обстоятельство, в сочетании с назначением Медиатора исполнительной властью, подтверждает особый характер французской модификации института Омбудсмана, отличающей его от «классического» образца.

Мы видим таким образом, что закрепленность института Омбудсмана в Конституции страны является важной характеристикой его статуса, отражающей как его высокое положение среди иных государственных институтов, так и степень его независимости. К такому выводу приходят и другие исследователи. Так, Gottehrer and Hostina, относя независимость института Омбудсмана к числу наиболее важных характеристик классической модели Омбудсмана, пишут: «Институт Омбудсмана, учрежденный в соответствии с Конституцией, скорее всего будет постоянным и защищенным от закрытия, так как процесс внесения изменений в Конституцию достаточно трудоемок, что предотвращает частые поправки к ней. Некоторые Конституции уполномочивают законодателей на принятие специальных законов, направленных на усиление власти и ответственности омбудсманов... Чем более стабилен офис Омбудсмана, тем выше уровень его независимости от власть предержащих»[4].

Если же институт Омбудсмана учреждается законом парламента, то важным является форма большинства, которое может вносить изменения в этот закон; опять-таки для большей стабильности и независимости института желательно, чтобы это большинство было квалифицированным.

3.3. Цели и задачи Омбудсмана

В Конституции Швеции (ст. 5) так обозначена задача обсуждаемого института: «Рикстаг может избрать одного или более омбудсманов с целью надзора, в соответствии с инструкциями Рикстага, за применением в публичной службе (public service) законов и иных нормативных актов»[5]. Насколько нам известно, эта статья действующей сегодня Конституции Швеции не подвергалась каким-либо изменениям, сохранив в себе практически исходную формулировку.

В Конституции Финляндии, вступившей в силу 1 марта 2000 г., задачи Омбудсмана обозначены уже в более современной формулировке, точнее, более современной является вторая фраза из ст. 109: «Омбудсман должен

осуществлять контроль за тем, чтобы суды, другие власти и государственные служащие, служащие публичной администрации и другие лица, выполняющие публичные функции, следовали закону и исполняли свои обязанности. При исполнении своих функций Омбудсман осуществляет контроль за соблюдением основных прав и свобод человека»[6].

Инструкция об Омбудсмане Дании, развивающая положения закона (см. главу 1.4), так формулирует цель деятельности его института: «Омбудсману вменяется надзор за тем, чтобы никто в рамках его компетенции не преследовал незаконных целей, не принимал произвольных или необоснованных решений или каким-либо иным образом не совершал должностных нарушений или преступлений»[7].

В законе об Уполномоченном по делам администрации Великобритании в качестве основания для приема жалобы к рассмотрению приводится наличие случая «ненадлежащего администрирования» (maladministration), т.е. его задача — содействие надлежащему исполнению своих функций чиновниками страны: По сути, эта же задача сформулирована и в законах других стран Британского Содружества. — Новой Зеландии, канадских провинций, штатов Австралии. Открытым правда остается вопрос — что же такое «ненадлежащее администрирование».

В преамбуле Закона о национальном Омбудсмане Нидерландов так формулируется цель создания этого института: «...существует необходимость в специальном органе для расследования того, каким образом правительство действовало в определенном случае по отношению к гражданину, поэтому желательно учреждение службы национального Омбудсмана»[8].

Мы видим, таким образом, что задачи, функции Омбудсмана несколько изменяются в процессе его распространения даже в группе стран со стабильной демократией. Так, бывший Омбудсман Швеции Ульф Лундвик, комментируя в 1981 г. развитие института Омбудсмана в Новой Зеландии и в канадских провинциях писал[9]: «Подобно закону Новой Зеландии, законы канадских провинций указывают, что обязанностью Омбудсмана является расследование жалоб и, в случае их признания обоснованными, рекомендация некоторых форм восстановления справедливости. Таким образом, главной функцией Омбудсмана становится рассмотрение жалоб и исправление ошибок. В Швеции работа с жалобами — вовсе не главная забота Омбудсмана. Его задача — поддерживать хорошие стандарты в государственных и муниципальных структурах, выполняющих публичные функции»[10]. Вышесказанное позволяет нам зафиксировать сдвиг функций Омбудсмана от приоритета в коррекции «сбившихся с пути» публичных чиновников и повышении качества работы публичной администрации к рассмотрению и разрешению индивидуальных жалоб. Анализируя работу омбудсманов и их сотрудников далее, мы видим, что некоторые офисы омбудсманов берут на себя вторичную, но не менее важную функцию выполнения как бы «административного аудита», с целью выявления системных сбоев» административных служб и последующей помощи в улучшении качества административных практик и процедур. Как мы отмечали в предыдущем разделе, некоторые омбудсманы не ограничиваются

рекомендациями в годовых и специальных отчетах, но подготавливают и публикуют своеобразные «кодексы надлежащей административной практики».

Еще одной функцией омбудсманов в ряде стран становится содействие в развитии системы «открытого правительства». Это происходит в тех случаях, когда систематически поступают жалобы на непредставление гражданам информации о своей деятельности различными правительственными службами. Работа в этом направлении включает в себя инициирование соответствующих нормативных актов, обеспечивающих доступ жителей к правительственной информации. Такую работу ведут, в частности, омбудсманы Новой Зеландии, Национальный омбудсман Австралии и омбудсманы большинства австралийских штатов, омбудсманы Ирландии и Великобритании".

К сказанному выше мы можем добавить также функцию Медиатора, посредника, которая нашла отражение даже в названии института Омбудсмана во Франции (и в других франкоговорящих странах). Развитие этой функции привело также к тому, что некоторые исследователи начали говорить о функции «внесудебного рассмотрения и разрешения некоторых конфликтных ситуаций», то есть функции Омбудсмана начинают приближаться к полю восстановительного правосудия. При этом растет расхождение с первичной шведской моделью. Так, парламентский Омбудсман Швеции Клас Эклунд в 1994 г. писал: «Решения Омбудсмана (т. е. шведского Омбудсмана) основаны на законе и Омбудсман практически не играет у нас медиаторской роли, которую можно увидеть в других странах»[12].

3.4. Сфера компетентности

Наибольшее различие в сфере компетентности существует между шведской и финской моделями, с одной стороны, и всеми остальными—с другой. Это различие заключается в том, что в случае первых двух стран судебная система входит в сферу компетентности, а во всех остальных странах, начиная с Дании, — нет. Причины такого различия уже обсуждались в предыдущем разделе, здесь же отметим, что классическая модель Омбудсмана не предусматривает включение судебной сферы в его юрисдикцию.

Для всех вариантов института Омбудсмана в той или иной мере характерно постепенное включение местного самоуправления в его компетенцию. Как правило, в момент создания институтов эти властные структуры были вне его поля деятельности, однако затем в процессе принятия поправок к законодательству, омбудсманы начали заниматься и этими вопросами.

Для всех стран, рассматриваемых в этом разделе, характерно исключение депутатов всех уровней из компетенции омбудсманов. Таким образом, объектом деятельности являются структуры исполнительной власти. Расхождения имеются относительно министров. Так, в шведском варианте на них не распространяются полномочия института, что объясняется тем, что исторически министры были

лишь советниками короля. В современной же Швеции административные департаменты независимы от министров, которые не вправе давать служащим распоряжения по определенным вопросам. В шведской модели контроль за деятельностью министров осуществляет парламент, который может дать распоряжение об уголовном преследовании министра в специальном суде. В таких случаях, которые, правда, не имели места начиная с 1864г., Омбудсман юстиции должен действовать в качестве обвинителя[13].

Датская модель Омбудсмана, в отличие от шведской, включает министров правительства в сферу его надзора. Его правомочия распространяются не только на государственных служащих, осуществляющих контроль или отдающих распоряжения, но и на финансируемых за счет национального бюджета — профессоров университета, хранителей музеев, духовенство и т.д.

Компетенция гражданского Омбудсмана Норвегии распространяется как на центральную, так и на местную администрации, но в отношении местной подразумеваются только дела, предполагающие лишение свободы. Церковь включена в компетенцию, но лишь в вопросах «обслуживания». Министры в отдельности подотчетны гражданскому Омбудсману, но он неправомочен в отношении постановлений Совета Министров.

В Новой Зеландии имеется исчерпывающий список должностей, которые подлежат контролю Омбудсмана. Из его компетенции выведены: акты, принимаемые министрами и правительством, судьи и правосудие, вооруженные силы и Церковь. До 1976 г. была выведена также местная администрация. В случае сомнения в вопросах о компетенции, Омбудсман вправе обратиться в Верховный суд за разъяснением. Действия — как по собственной инициативе, так и по ходатайству сторон. В Великобритании компетенция Уполномоченного по делам администрации ограничена сверху — решениями Кабинета Министров, снизу — сотрудниками местной администрации. Кроме того, предметом рассмотрения могут быть только случаи «ненадлежащего администрирования», хотя, что относится к таким случаям — решает сам Уполномоченный.

В сферу компетенции Уполномоченного по делам администрации Северной Ирландии входят действия и решения различных ведомств, зависящих от правительства провинции. Вне компетенции остаются решения судов, политическая деятельность правительства и Церковь. Предметом контроля Уполномоченного по разбору жалоб являются все органы административной власти провинции, не поднадзорные Уполномоченному по делам администрации, т.е. местная администрация и органы самоуправления

В англоязычных провинциях акты министров и правительства находятся вне компетенции Омбудсмана. Местная администрация (за исключением Новой Шотландии и Альберты), равно как и органы правосудия и отношения между чиновниками, также исключены из сферы компетенции. При неясностях толкований возможно обращение в Верховный суд. В провинции Квебек из сферы компетенции Защитника граждан исключена деятельность губернатора и его правительства, а также органов правосудия; местная

администрация и действия федеральных властей. Исключена также область внутриведомственных отношений, однако в первом докладе Омбудсмана заявлено, что в его компетенции находится все, что связано с правами служащего в государственном учреждении.

Сфера расследований Посредника во Франции определяется не правовой или административной структурой учреждения, а тем, возложена ли на это учреждение «функция общественной службы» (первый доклад первого Посредника г-на Пинея), т.е. имеет место общий, а не специфический или списочный принцип определения компетенции Омбудсмана. Имеется ряд ограничений, но сам Посредник может трактовать расширительно принцип «общественной службы». Таким образом, можно считать, что в компетенцию «классического» парламентского Омбудсмана входят чиновники исполнительной власти всех уровней (вопрос о министрах остается открытым), а также другие служащие, выполняющие публичные функции. Отсутствие однозначного определения оснований для вмешательства Омбудсмана, для принятия жалобы к производству также является характеристикой «классического» Омбудсмана, хотя в наиболее яркой форме это выражено у Уполномоченного по делам администрации Великобритании, где в нормативных документах, определяющих его деятельность, содержится уже обсуждавшийся нами ранее термин «maladministration» — ненадлежащее администрирование. Мы приводили уже ранее, в главе 2.6, некоторые из характеристик «ненадлежащего администрирования», и этот перечень постоянно пополняется и, вероятно, будет пополняться всегда, так как главным основанием того, что какое-то действие чиновника в отношении человека может быть отнесено к типу «maladministration» — это ощущение самого человека, ощущение дискомфорта или обиды от общения с тем или иным сотрудником администрации. Как пишет один современный омбудсман, «если человек ушел от чиновника обиженным — это основание для моего вмешательства».

3.5. Процедура выдвижения, назначения, отчетности и возможности отставки Омбудсмана

Процедура назначения Омбудсмана очень важна, так как она во многом определяет степень его будущей независимости. Собственно говоря, именно по процедуре назначения и выделяют два основных типа омбудсманов — «парламентский» и «исполнительный», причем второй тип нередко называют еще и «квазиомбудсманом». В предыдущем разделе, рассматривая возникновение института в ряде стран, мы уже останавливались на способе их избрания (назначения). Приведем здесь еще ряд примеров из других стран со стабильным демократическим режимом.

Гражданский Омбудсман Норвегии избирается Стортингом на 4 года. Для его отзыва требуется квалифицированное большинство в две трети. В

Стортинге создается Комиссия по делам администрации, поддерживающая связь с гражданским Омбудсманом.

Национальный Омбудсман Нидерландов назначается нижней палатой парламента по рекомендации Комитета (в составе вице-президента Государственного совета, председателя Верховного суда, председателя Генеральной аудиторской палаты под председательством Королевы) сроком на 6 лет.

Голландский Омбудсман имеет также особый статус как один из высших государственных советников, вместе с председателями обеих палат парламента, Государственного совета и Суда аудита.

Австрийская Коллегия народной правозащиты избирается главной палатой Национального совета на 6 лет. Главный комитет палаты предлагает общий список, включающий, в том числе трех представителей ведущих в Национальном совете партий. Допускается лишь однократное переизбрание.

Уполномоченный Мальты назначается Президентом республики сроком на пять лет в соответствии с резолюцией Палаты представителей, принимаемой двумя третями от списочного состава парламента.

Следователь по делам исправительных учреждений Канады назначается решением заместителя генерального прокурора, подчиняющегося Тайному совету. Предложение о назначении Омбудсмана в англоязычных провинциях Канады вносит провинциальная Ассамблея, его утверждает Совет Министров, а окончательное назначение производит губернатор. В Манитобе для этого создается специальная парламентская комиссия, которой поручается отбор кандидатов.

Омбудсман избирается сроком на пять (например, в Альберте и Квебеке) или на шесть (в Манитобе) лет, за исключением Нью-Брансуика, где срок — десять лет. Можно переизбираться несколько раз, за исключением Манитобы, где возможно лишь одно переизбрание. Защитник граждан в Квебеке назначается Законодательной ассамблеей по предложению премьер-министра. Освобождение возможно лишь решением ассамблеи, в случае «неспособности, служебной халатности, злоупотреблений или несостоятельности Омбудсмана».

Таким образом, в большинстве из рассмотренных в работе стран парламентский Омбудсман избирается на свою должность парламентом, как это существует на родине института — в Швеции. Для Великобритании, Новой Зеландии, англоязычных провинций Канады и некоторых иных англоязычных стран Омбудсмана назначает глава государства или региона, но при этом кандидатура согласовывается с парламентскими фракциями. Поэтому в этом случае парламент фактически участвует в назначении Омбудсмана. Наиболее отходит от классической модели Франция, где кандидатуру Медиатора утверждает Совет Министров.

Наряду с назначением существенную роль в позиционировании института Омбудсмана играет то, кому он адресует свои годовые и специальные отчеты. Во всех рассмотренных случаях основной адресат этих отчетов — парламент, хотя их направляют также и главе государства и

руководству исполнительной власти. Направление отчетов или докладов парламенту — это одна из важных характеристик парламентского Омбудсмана.

Для понимания степени независимости Омбудсмана в процессе его деятельности важно также знать процедуру его отстранения от должности. Так как независимость института является одной из важных характеристик «классической модели», для многих кажется сюрпризом факт, что в самой Швеции этой гарантии практически нет — парламент в любое время может отстранить Омбудсмана от должности просто из-за недовольства его работой. Правда, таких случаев в истории парламентского Омбудсмана Швеции фактически не было. В Дании, которую можно считать родиной модели «классического» Омбудсмана срок его полномочий равен сроку деятельности правительства — т.е. парламентского большинства, и в случае отставки правительства в отставку подает и Омбудсман. Но с другой стороны, число сроков переизбрания для него не ограничено. Например, Омбудсман Дании г-н Хансон к 2000 году, ко времени нашей с ним встречи, работал на своем посту уже 14 лет. Подобные сроки деятельности характерны и для шведских омбудсманов.

В странах Британского Содружества отстранение от должности Уполномоченного по делам администрации или Омбудсмана возможно только с официального согласия парламента. Таким образом, именно парламенты являются гарантами независимости омбудсманов. Ясно, что под независимостью имеется в виду независимость от власти исполнительной. Независимость от власти представительной в классической модели парламентского Омбудсмана либо представляется нонсенсом — как может быть независим парламентский орган, либо заключается в отсутствии права парламента давать Уполномоченному какие-либо указания по характеру его деятельности.

Кроме того, с момента появления в Новой Зеландии института Омбудсмана вводятся определенные сроки, на которые избирают омбудсманов, и чем больше этот срок — тем больше его независимость. Как правило, срок полномочий Омбудсмана на год или более дольше, чем срок полномочий парламента — это различие также направлено на его большую независимость от парламента.

3.6. Инициация и проведение расследований

Возможность проведения независимого расследования конкретных случаев ненадлежащего администрирования является одной из главных характеристик института Омбудсмана, отличающего его от обычного бюро жалоб. Существующая практика деятельности института Омбудсмана позволяет нам выделить следующие основные способы инициирования расследования:

1. Обращение жителей.

2. Собственная инициатива Омбудсмана, узнавшего о каких-то фактах, например, из СМИ.

3. Передача полученных от жителей жалоб парламентариями или парламентскими комиссиями.

4. Поручение провести расследование от депутатских комиссий.

5. Расследования в ходе или в результате инспекционной проверки отдельных учреждений или организаций, проводимой по специальному графику.

Наиболее часто используемые способы инициирования — это, конечно же, обращения жителей и расследования по собственной инициативе. Приведем несколько примеров из опыта конкретных стран.

В случае обращения к гражданскому омбудсману Норвегии необходимо наличие личного интереса для возбуждения иска или подачи жалобы. Срок подачи — 12 месяцев с искомого факта, при этом необязательно, чтобы заявитель обжаловал решение в суде, но необходимо, чтобы сначала были исчерпаны все средства обжалования, предусмотренные внутренним административным распорядком. Для подачи жалобы необходима лишь личная подпись. Если дело одновременно рассматривается в суде — Омбудсман приостанавливает и дожидается решения суда.

В отличие от Великобритании, где до сих пор остался «парламентский фильтр» для приема Уполномоченным жалоб, в остальных англоязычных странах существует, как правило, комбинированный вариант доступа к Омбудсману — как непосредственно, так и через депутата парламента, как это имеет место для Уполномоченного по делам администрации Северной Ирландии. В любом случае необходима личная заинтересованность. Жаловаться могут и физические и юридические лица, обязательно предварительное использование права на обжалование. Разбираются и конфликты внутри администрации. К Уполномоченному по разбору жалоб возможен прямой доступ, но он не может инициировать дела по собственной инициативе. Не принимаются также жалобы на свое учреждение или между ведомствами.

В англоязычных провинциях Канады доступ к Омбудсману имеют физические и юридические лица в индивидуальном или коллективном порядке, но необходимо наличие личного интереса. Жалобы должны быть в письменном виде.

Инициация возможна и от комиссий парламента, передающих некоторые жалобы или дела (только в Манитобе), и от губернатора с ведома совета, а также по собственной инициативе (везде). Основания для отклонения жалобы: истек срок подачи жалобы (более 12 месяцев); имеются неиспользованные средства обжалования; очевидно, что дело не нуждается в расследовании; предмет жалобы незначителен, носит оскорбительный характер либо преследует неблаговидные цели.

В провинции Квебек подача жалобы допустима только в письменном виде. Рассмотрение может быть инициировано и самим Защитником, при этом Палата не может передать ему дела. Ограничение — наличие 12-

месячного срока и возможность отказа из-за «незначительности, оскорбительности или неблаговидности» жалобы.

Омбудсман Кипра, также как и Омбудсман Великобритании, не может начать расследование по своей инициативе. Жалоба может подаваться как непосредственно Омбудсману, так и опосредованно — через члена парламента или через судью. На острове Мальта, напротив, Омбудсман может инициировать расследование самостоятельно, если дело имеет значительный общественный интерес.

В Нидерландах расследование инициируется любым лицом, обратившимся к национальному Омбудсману в письменной форме в течение года с момента совершения обжалуемого действия. Прежде, чем подать жалобу национальному Омбудсману, жалобщик обязан проинформировать о своем намерении соответствующий административный орган или агентство и предоставить данным органам и лицам возможность объяснить свою точку зрения. Возможно расследование по собственной инициативе. Для Уполномоченного по делам армии Германии характерны прямой доступ, действия по собственной инициативе, действия по указанию Бундестага, инспекционные проверки.

В целом, в рамках «классической модели» Омбудсман должен иметь право инициации расследования как в результате прямого обращения к нему жителей страны, так и по собственному усмотрению. Возможность начала рассмотрения дела по поручению парламентских комиссий не противоречит классической модели, но встречается достаточно редко. А вот отсутствие прямого доступа жителей к Омбудсману, как это имеет место в Великобритании и Франции, считается уже отступлением от классической модели.

Проведение систематических проверок, инспекций тех или иных учреждений исполнительной власти не является общепринятым для классической модели обсуждаемого института. Точнее сказать, наличие таких проверок характеризует один из вариантов классической модели — модель «проактивного омбудсмана», главная задача которого — предотвращать возможность случаев «ненадлежащего администрирования». Второй вариант — модель «реактивного омбудсмана», который основным видом своей деятельности считает реагирование на уже допущенные факты ненадлежащего администрирования. Оба варианта модели существуют в реальности, причем иногда в истории одной страны наблюдаются периодические сдвиги от реактивной к проактивной модели и наоборот.

Возможность в процессе проведения расследования доступа к любым нужным ему документам, а также получения показаний практически любых государственных служащих является одной из главных характеристик обсуждаемой классической модели[14]. Не случайно новозеландский Омбудсман, давший начало распространению института в англоязычных странах, так и называется — парламентский Уполномоченный по расследованиям. В Дании о любом расследовании Омбудсман обязан

известить вышестоящего начальника проверяемого чиновника, причем последний вправе сам настоять на начале административного расследования. До его окончания процесс расследования Омбудсманом приостанавливается.

Парламентский Уполномоченный Кипра имеет право затребовать любой документ, который он сочтет необходимым для проведения расследования. Отказавшийся представить такой документ подлежит наказанию. Это же относится и к праву вызова для дачи показаний любого чиновника. Омбудсман Мальты имеет широкие полномочия для получения информации и свидетельских показаний, за исключением случаев, в которых премьер-министр найдет опасность нанесения ущерба национальной безопасности или экономике.

Нидерландский Омбудсман в процессе расследования имеет доступ ко всем документам, включая документы секретных служб, судебные и налоговые документы, а также может проводить расследование «на месте». Коллегия народной правозащиты Австрии вправе знакомиться с материалами и получать сведения от всех органов Федерации, земель и общин. Перед нею не существует обязанности сохранять служебную тайну, за исключением интересов национальной безопасности.

Некоторые ограничения возможности расследований, связанные с требованиями сохранения конфиденциальности, существуют в Великобритании и во Франции, где анонимность работы правительственных служб считается нормой и где чиновники исполнительной власти хорошо организованы и способны сплоченно отстаивать свои интересы. Но если лицо уклоняется от дачи показаний или пытается затруднить действия Омбудсмана, в этом случае возможно возбуждение уголовного дела и упоминание его имени в специальном докладе парламенту. Превалирует в классической модели все же шведская традиция, в соответствии с которой результаты расследования, включая и имена нерадивых чиновников, могут быть преданы гласности.

3.7. Действия по результатам расследования

Результирующая часть деятельности «классического» Омбудсмана может быть условно разделена на две части — реагирования на конкретные случаи «ненадлежащего администрирования» и действия в результате анализа отдельных случаев и выявления определенных закономерностей и тенденций.

Рассмотрим сначала способы реагирования на конкретные случаи. Главной особенностью классической модели Омбудсмана является отсутствие у него каких-либо карательных функций, функций принуждения. Наличие у шведского Омбудсмана права возбуждения уголовного преследования провинившихся чиновников рассматривается сегодня как некий анахронизм, сохранившийся с начала XIX века, тем более, что право это шведским Омбудсманом в реальной жизни не используется.

Основной обязанностью Омбудсмана являются его рекомендации, причем они могут быть оформлены в виде специального документа или даваться в

неформальном виде. Так как цель деятельности Омбудсмана — не наказание чиновника, а исправление ситуации, то в случае устранения недостатков еще в процессе расследования или даже до начала расследования — при передаче вышестоящему чиновнику информации о возможном начале такого расследования — Омбудсман может прекратить дальнейшее рассмотрение дела.

В Великобритании, например, во многих департаментах министерств введены специальные должности чиновников, ответственных за взаимодействие с парламентским Уполномоченным по делам администрации. И когда последний информирует о предстоящем расследовании, этот ответственный чиновник имеет право сам провести внутреннее расследование ситуации и доложить Омбудсману о принятых мерах. Если эти меры удовлетворят последнего, то дело на этой стадии прекращается. В противном случае начинается расследование силами Уполномоченного и его сотрудников[15].

Постоянно взаимодействуя с этими специальными чиновниками внутри департаментов, британский Омбудсман как бы создает свою «магистратуру влияния», помогая расширять круг ответственных сотрудников администрации, разделяющих его взгляды на границу, отделяющую надлежащее администрирование от ненадлежащего. Такая работа имеет явно выраженный проактивный характер, помогая предотвращать будущие сбои и появление жалоб, повышая тем самым эффективность работы публичной администрации.

Аналогично действуют и омбудсманы в других странах, при этом неформальный характер рекомендаций, например в ходе телефонных разговоров, может оказаться более эффективным, чем направление специальной официальной бумаги.

По мнению канадской исследовательницы Х. Гейл Моррисон, работавшей в офисе Омбудсмана Онтарио на различных, в том числе и руководящих, должностях с 1982 по 1990 г., омбудсманы не являются судьями или законодателями, хотя некоторые из их решений походят на судебные, а другие представляются более политическими по своему характеру. Тот факт, что решение Омбудсмана, не «проводимо в жизнь» таким же образом, что и решения суда, не умаляет его значимости и не устраняет ценности попыток определить его природу. В тех случаях, когда администрация отказывается согласиться **с** рекомендациями Омбудсмана, они могут быть реализованы с помощью политических средств, т.е. парламента. Г-жа Моррисон полагает, что омбудсмановские решения, подобно судебным, имеют основу — определенные правила и принципы. Так, принцип равенства или последовательности (постоянства) требует, чтобы решение Омбудсмана по определенному делу не было отлично от судебного решения если было бы возможно его рассмотрение судом. Применение Омбудсманом «экстраюридических соображений», например понятия справедливости, также имеет, по ее мнению, свои границы[16].

Подготовка и представление парламенту ежегодного доклада (отчета)[17] является одной из сущностных характеристик института Омбудсмана вообще и

его классической модели в частности. В этом докладе, во-первых, обобщаются отдельные факты и выявляются тенденции, во-вторых — могут приводиться (за исключением Великобритании и Франции) фамилии чиновников, не реагирующих надлежащим образом на рекомендации Омбудсмана. Публичность этих докладов является важным «рычагом влияния» омбудсманов. Эти доклады подробно обсуждаются на заседаниях специальных парламентских комитетов, по итогам которых депутаты принимают необходимые меры. Наряду с ежегодными докладами в практику омбудсманов в последнее время входят и специальные доклады, посвященные каким-то определенным проблемам. Ежегодные и специальные доклады уполномоченных являются, таким образом, важной формой реализации функции парламентского контроля деятельности администрации.

Наряду с рекомендациями по разрешению конкретных случаев, омбудсманы могут также выносить рекомендации и по корректировке законов и иных нормативных актов, реализация которых привела к ситуации ненадлежащего администрирования. Такое право существует и у родоначальника института — шведского Омбудсмана, а также во многих других странах. Так, например, по ст. 13 закона штата Гавайи, «рекомендации» Омбудсмана имеют чрезвычайное значение, так как с их помощью он может предлагать не только исправление конкретного решения, но и изменение нормы, лежащей в основе неправомерных действий[18].

Эти рекомендации рассматриваются в странах с устоявшейся демократией достаточно серьезно, хотя далеко не во всех случаях институт Омбудсмана имеет «право законодательной инициативы», т.е. право вносить поправки в законы или законопроекты, подлежащие обязательному рассмотрению парламентами. В ряде стран с «писаной Конституцией», в которых также существует и Конституционный суд, омбудсманы обладают официальным правом обращения в этот суд. Так, например, по предложению Коллегии народной правозащиты Конституционный суд Австрии рассматривает дела о противозаконности постановлений федеральных органов[19].

Наконец, в некоторых странах омбудсманы на основе своих решений по конкретным делам начинают вырабатывать что-то аналогичное нормативной базе по предмету собственной деятельности, создавая Кодексы надлежащего администрирования, хорошего управления и т.д. Это особенно характерно для стран Британского Содружества, где используемый термин «maladministration» требует постоянного разъяснения[20].

3.8. Взаимодействие института Омбудсмана со структурами представительной и исполнительной власти

В рамках модели «классического» Омбудсмана этот институт рассматривается, прежде всего, как орган парламентского контроля дея-

тельности администрации. При этом если парламентский контроль за высшими структурами исполнительной власти осуществляет сам парламент, то в качестве инструмента контроля за деятельностью средних и низших уровней администрации институт Омбудсмана, обладающий собственными квалифицированными сотрудниками, оказывается просто незаменим. В этом плане институт Омбудсмана играет роль, по существу, аудита, аналогично тому, как счетные палаты при национальных или региональных парламентах играют роль парламентского финансового аудита. Мы уже отмечали, что в Швеции и Финляндии Омбудсман выполнял и выполняет сейчас также и функцию парламентского контроля судебной системы, однако в остальных странах в рамках концепции независимости судебной власти от этой функции отказались.

Таким образом, классический или парламентский Омбудсман характеризуется самым тесным взаимодействием с национальными и региональными парламентами. Так, практически во всех парламентах рассматриваемых в этом разделе стран существуют специальные комиссии или комитеты по взаимодействию с омбудсманами или по делам омбудсманов. Эти комиссии играют самую активную роль в процессе их избрания, обсуждая и рекомендуя парламенту их кандидатуры, тесно сотрудничают с институтом на этапе его становления, поддерживая, в частности, необходимое финансирование его деятельности при обсуждении бюджета страны, они же подробно рассматривают ежегодные и специальные доклады омбудсманов, а также их предложения по изменению законодательства. Было бы неверно говорить о том, что парламенты руководят обсуждаемым институтом, однако какие-то рекомендации по его деятельности от них естественно поступают.

Наконец, в Великобритании и во Франции депутаты парламентов непосредственно взаимодействуют с омбудсманами, передавая им жалобы и обращения жителей страны, соответственно, рекомендации и выводы по итогам рассмотрений также направляются и соответствующим депутатам, т. е. взаимодействие с депутатским корпусом в этих случаях — самое непосредственное.

В результате анализа развития и распространения института Омбудсмана в странах Скандинавии, а затем и в других странах можно выделить тенденцию возрастания независимости обсуждаемого института от парламента. Этому способствует и увеличение срока полномочий Омбудсмана, превышающего сроки полномочий парламентов, и появление процедур, затрудняющих отстранение Омбудсмана по решению парламента (в Швеции такое решение может быть принято простым большинством парламента в любую минуту). Такая эволюция связана, скорее всего, как со все большим участием исполнительной власти в назначении Омбудсмана (опыт стран Британского Содружества, влияющий и на остальные страны), так и с самой логикой его успешного развития в фактически новую ветвь «контрольной» власти, выполняющей функцию общего надзора[21].

Можно ли говорить, что институт Омбудсмана, по мере «отдаления» от

учредившего его парламента, постепенно приближается к власти исполнительной? В какой-то степени, наверно, можно, хотя скорее можно говорить о большей его независимости. Действительно, в Швеции и Финляндии институт парламентского Омбудсмана или Омбудсмана юстиции имеет своего как бы двойника со стороны власти исполнительной — канцлера юстиции, функции которого во многом близки парламентским омбудсманам (см. главы 2.2 и 2.3), который также осуществляет функцию общего надзора, в том числе и за судебной властью. В других странах такой «пары» со стороны исполнительной власти уже нет, и исполнительная власть, особенно активно участвуя в назначении Омбудсмана, отчасти может рассматривать его и как свой орган, выполняющий важную функцию вневедомственного контроля, функцию общего надзора.

Французский вариант превращения института Омбудсмана в институт Медиатора, назначаемого Советом Министров, это далеко не парламентский орган, не случайно в своей книге Альваро Хиль-Роб-лес назвал его «квазиомбудсманом». К этому же варианту развития института относятся, получившие широкое распространение в некоторых американских штатах «исполнительные омбудсманы», ставшие просто подразделениями администрации, а также многие африканские омбудсманы.

С другой стороны, во французском Медиаторе ярко проявились черты посредника, института, близкого к понятию восстановительного правосудия, способного помочь найти общую точку зрения и жителям и представителям властных структур. Эта характеристика рассматриваемого института является важной составляющей модели «классического» Омбудсмана и отсутствует, как мы отмечали ранее, у Омбудсмана шведского.

Отметим в заключение этого раздела, что в странах, где сформировалась модель «классического» Омбудсмана, отсутствуют институты типа российской Прокуратуры. Действительно, до появления института Омбудсмана в этих странах не существовало какого-либо специального органа, осуществляющего общий надзор за исполнительной и тем более за судебной властью. Можно предположить в этой связи, что одной из причин быстрого распространения института Омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом было как раз отсутствие такого института, объективная потребность в котором, в связи с бурным ростом правительственных структур в это время и возникла. Элементы соединения функции общего надзора с функцией обвинения в суде, присутствующие отчасти у шведского Омбудсмана, были в процессе адаптации этого института к англосаксонским и романским традициям правового государства отвергнуты, и в итоге образовалась обсуждаемая нами классическая модель парламентского Омбудсмана. Мы можем говорить, вероятно, об определенной аналогии нашей отечественной прокуратуры, сочетавшей (и сочетающей пока еще) в себе и функцию общего надзора и функции инициирования уголовного преследования и государственного обвинения в суде со шведской моделью Омбудсмана[22], однако при переходе к

классической модели такое сходство существенно снижается.

3.9. Институт Омбудсмана и судебная власть

В рамках классической модели Омбудсмана, как мы уже неоднократно отмечали, судебная власть находится вне компетенции рассматриваемого нами института. В то же время само его возникновение в Швеции связано именно с задачей контроля власти судебной, к которой были затем добавлены и структуры власти административной, контроля, который перешел затем из рук короля в руки парламента. Современные Швеция и Финляндия своим опытом доказывают, что в парламентском контроле судебной власти, который и сегодня осуществляют в этих странах омбудсманы, нет ничего антидемократического. Анализ исследований, посвященных развитию института Омбудсмана, показывает, что тема взаимоотношения этого института и власти судебной в странах со стабильной демократией совсем не закрыта, она, напротив, и сегодня является предметом научных дискуссий.

Так, например, в изданной в 1999 г. Антологии Международного института Омбудсманов специальный раздел был посвящен проблемам взаимодействия судебной системы и института Омбудсмана[23]. Авторы статей этого раздела — как действующие омбудсманы и их заместители из Австралии, Канады и Финляндии, так и известные ученые-политологи, вели обсуждение по двум основным направлениям.

Первое из них — проблема юрисдикции института Омбудсмана над квазисудебными структурами, которые стали все чаще создаваться в рамках различных структур исполнительной власти. Эти органы, иногда работающие в рамках административного правосудия, а иногда просто состоящие из чиновников администрации, включают в свою сферу деятельности проведение публичных или закрытых слушаний обстоятельства дела, иногда с участием дискутирующих сторон, а затем, на основе этих слушаний, принимают решения. Обсуждая проблему юрисдикции Омбудсмана над такими квазисудебными органами, профессор Д. Гибсон[24] и заместитель публичного защитника Квебека Жак Мейниер[25] приходят к выводу, что хотя в ряде канадских провинций они и выведены из-под юрисдикции, оснований для этого практически нет. В этих работах также указывается, что благодаря целому ряду квазисудебных структур, возникающих в последнее время в рамках исполнительной власти, существовавшие ранее четкие различия между судебной системой и исполнительной властью постепенно исчезают, поэтому исключение из юрисдикции омбудсманов судебной системы становится уже не таким очевидным, как это было ранее.

Другие три работы из этого же раздела Антологии института омбудсманов посвящены взаимодействию омбудсманов и судов. Заместитель Омбудсмана Финляндии Пирко Коскинен в своей статье[26] убедительно доказывает, что рассмотрение его институтом вопросов, связанных с деятельностью финского правосудия, является вполне обычным и

нормальным делом, и что финские судьи всегда с вниманием относятся к рекомендациям омбудсмана, рассматривая их как важный инструмент предотвращения возможных судебных ошибок, от которых никто не застрахован, и улучшения всей системы правосудия в стране. Таким образом, опыт Финляндии, равно как и соседней Швеции, показывает, что парламентский контроль судебной системы не противоречит демократическим принципам. Кроме того, Пирко Коскинен предлагает рассматривать два типа судебных решений — те, по которым можно делать апелляцию, и те, по которым апелляция невозможна. К первому типу относятся все сущностные решения судов, вмешательство омбудсманов в которые, вероятно, нецелесообразно. Второй тип решений — решения по ходу процесса, процедурные решения и т.д. — не предусматривает процедуры апелляции, в то же время именно здесь часто возникают ошибки и сбои в работе, наносящие ущерб самому понятию правосудия. В этом случае вмешательство Омбудсмана, вероятно, оправдано и разумно.

Тимоти Кристиан, профессор права университета Альберты, напротив, считает, что для его страны, Канады, распространение юрисдикции Омбудсмана на судебную систему невозможно, так как будет противоречить конституционно закрепленной независимости судебной системы. Он считает, что судебная власть в его стране исторически была гарантом независимости и соблюдения Конституции, выполняя тем самым определенные контрольные функции над законодателями. А так как парламентский Омбудсман, утвердившийся в Канаде — это форма контроля законодательной власти над исполнительной, то включение в его юрисдикцию судебной системы или хотя бы не-судейских чиновников этой системы будет фактически распространением парламентского контроля на судебную систему. Такое распространение будет противоречить функции судебного контроля парламентов, и поэтому не может быть допустимо[27].

Противоположного мнения придерживается профессор политологии Карлтонского университета Дональд Ройат, один из наиболее известных в мире экспертов по институту Омбудсмана[28]. Он считает, что отказ от включения судебной системы в юрисдикцию канадских омбудсманов является ошибочным решением. Аргументируя свою позицию, он предлагает не идеализировать судебный корпус, а учитывать, что судьи — это те же люди, и ничто человеческое им не чуждо. Судебная система является так же, как и система исполнительной власти, иерархической многоуровневой системой, соответственно, в ней объективно могут появляться сбои **и** рассогласование действий на разных уровнях, сбои в коммуникациях. Наконец, судьбы людей часто зависят даже не от сущностных, а от процедурных решений, которые часто принимаются не самими судьями, а их сотрудниками — юристами. Все это показывает, что случаи «та1ас1гтт51га1юп» в судебной системе могут появляться не реже, чем в системе власти исполнительной, поэтому логично сделать их случаи предметом рассмотрения Омбудсмана. Таким образом, по мнению профессора Ройата, есть достаточно аргументов в пользу распространения

юрисдикции омбудсманов на процедурные судебные решения[29]. Отметим, что основные аргументы против включения судебной системы в юрисдикцию омбудсманов выдвигаются, как правило, юристами, которые исходят из основных конституционных принципов разделения власти, считая отдельные противоречия и ошибки несущественными по сравнению с такими высокими понятиями, как государство и право. Политологи же, опираясь на анализ реальной ситуации, видят проблемы, возникающие у простого человека, конкретные испытываемые им несправедливости и разумно, на мой взгляд, считают, что рекомендации Омбудсмана были бы в этом случае целесообразны. Автору этих строк бесспорно ближе второй подход.

3.10. Институт Омбудсмана и иные государственные (национальные) институты защит прав человека

При рассмотрении деятельности института Омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом важно помнить, что осознание этого института как важного государственного института защиты прав человека произошло не так давно — где-то к концу XX века. Не случайно на конференции Института европейских омбудсманов в июне 2003 г. в Инсбруке одно из сообщений так и называлось: «Является ли Омбудсман Уполномоченным по правам человека и является ли Уполномоченный по правам человека Омбудсманом?»-Осознание того, что случаи ненадлежащего администрирования — maladministration — и есть примеры нарушения прав человека еще не стало общепринятым фактом.

Вместе с тем расследование конкретных случаев нарушения прав человека и подготовка рекомендаций по недопущению подобных фактов в будущем — это только часть государственной деятельности в направлении обеспечения прав человека. В ряде стран, правительства которых осознали важность концепции прав человека, прежде всего в странах Западной Европы, стали возникать специальные государственные (национальные) институты развития и защиты прав человека[30].

По-видимому, впервые, термин «Государственный институт развития и защиты, прав человека» был озвучен в резолюции заседания Комиссии по правам человека ООН, которое состоялось в марте 1992 г. в Париже. В этой резолюции были четко сформулированы «Принципы», относящиеся к статусу обсуждаемых государственных институтов. Эти принципы, получившие по месту их принятия название «парижские принципы», и стали базовыми критериями для описания государственных институтов прав человека.

В соответствии с этими принципами, государственные институты по правам человека должны:

—быть созданы парламентом, согласно закону или иному нормативному акту;

—быть облечены полномочиями содействовать развитию и защищать права человека;

—обладать реальной независимостью, в частности, благодаря представительству различных сил гражданского общества.

Год спустя, в 1993 г., Всемирная конференция по правам человека в Вене отметила «важную и конструктивную роль, которую играют государственные институты по развитию и защите прав человека, в частности, по оказанию консультативной помощи компетентным инстанциям, а также по оказанию противодействия нарушениям прав человека, по правовому информированию и воспитанию».

Всемирная конференция призвала к созданию и укреплению таких государственных институтов, принимая во внимание «парижские принципы» и признавая право каждого государства самому выбирать наиболее подходящие формы подобных организаций, основываясь на национальных (государственных) потребностях.

На следующий год в Страсбурге состоялась первая Европейская встреча государственных (национальных) правозащитных институтов, организованная Французским Национальным Консультативным комитетом по правам человека и Советом Европы. Основной темой обсуждения на ней была роль национальных правозащитных институтов в свете борьбы против расизма и ксенофобии. Вторая Европейская встреча обсуждаемых институтов состоялась в январе 1997 г. в Копенгагене, роль принимающей стороны играл в этом случае Датский Центр прав человека.

Еще одна аналогичная Европейская встреча состоялась в декабре 1999 г. в Будапеште — она называлась Региональная встреча независимых национальных правозащитных институтов (включая институт Омбудсмана) и была созвана в рамках Пакта Стабильности для Юго-Восточной Европы — программы, появление которой было связано с постоянными очагами напряженности в этой части Европы, с попыткой недопущения возможности новых кризисов типа кризиса в Косово. Отметим, что уже в названии этой встречи выделен институт Омбудсмана.

Остановимся на участниках январской встречи в Копенгагене (1997 г.) из стран со стабильным демократическим режимом. Их список поможет нам понять, какие именно организации и структуры могут рассматриваться как национальные институты прав человека. Это организатор встречи — Датский Центр прав человека, организатор предыдущей встречи в Страсбурге — Французский Национальный Консультативный комитет по правам человека; Институт исследований публичной политики, Великобритания, Постоянная консультативная комиссия по правам человека, Северная Ирландия и Центр равенства малых этносов и противодействия расизму, Бельгия. Далее, это омбудсманы и сотрудники их офисов — Омбудсман Дании, шведские омбудсманы по проблемам инвалидов, детей и тендерного равноправия.

В своем выступлении на встрече в Копенгагене, Мортен Кьерум,

директор Центра прав человека, выделил три основные функции национальных правозащитных институтов:

1. Мониторинг действий государственной власти с позиции соответствия международным нормам прав человека.
2. Консультации государственным структурам.
3. Информация и правовое просвещение.

Рассмотрим подробнее эти направления.

Функция мониторинга. Наблюдение за государственной практикой соблюдения международных стандартов прав человека является ключевой функцией обсуждаемых национальных институтов. Прежде всего, это экспертиза законопроектов. Далее, это анализ практики реализации принятых законов. И здесь непременное сотрудничество с различными неправительственными организациями. Наконец, это возможность принимать и рассматривать индивидуальные жалобы по нарушению их прав от конкретных жителей. В реализации этих функций очень полезно мнение экспертов по конкретным вопросам, создание различных экспертных советов и групп.

Консультативная функция. Эта функция может быть реализована по крайней мере в трех направлениях: в связи с законодательным процессом (обращения авторов проектов нормативных актов всех уровней дать совет по тексту проекта); через неформальные встречи с представителями правительственных структур и путем работы экспертов-консультантов в составе правительственных делегаций на международном уровне.

Функция правового просвещения. Эта деятельность должна охватывать школьное образование — начиная с первого класса, а также подготовку юристов, судей, полиции и других государственных чиновников.

Как видно из анализа состава участников европейских встреч, институт Омбудсмана является составной частью сообщества национальных правозащитных институтов. Тем не менее, особенно в странах с устойчивым демократическим режимом, имеется определенное различие в направлениях их действий. Омбудсман занимается преимущественно рассмотрением конкретных жалоб, ведением процесса расследований жалоб, и на основе их рассмотрения готовит предложения по улучшению системы государственного управления. Национальные институты, например Датский Центр по правам человека или Французский Национальный Консультативный комитет по правам человека, более концентрируются на анализе национального законодательства с позиции его соответствия европейским стандартам, на консультативной функции, а также на правовом просвещении. Именно поэтому в этих странах есть и вышеназванные национальные институты и офис Модератора (Франция) и Омбудсмана (Дания) — и всем хватает работы.

Судя по опыту Дании, существует определенное различие в финансировании деятельности этих институтов. Если офис Омбудсмана Дании с его 140 сотрудниками финансируется в основном за счет бюджета, то Датский Центр по правам человека с его 120 сотрудниками только на 20% финансируется из государственного бюджета (через Министерство иностранных дел), а

остальную часть получает из других источников, в частности из грантов международных организаций.

3.11. Взаимодействие Омбудсмана с неправительственными организациями и СМИ

В рамках классической модели института Омбудсмана, так же как и в ее скандинавской разновидности, мы не видим сколь нибудь систематического взаимодействия института с правозащитными и иными неправительственными организациями. Когда во время Международной конференции «Петербургский омбудсман» (Санкт-Петербург, 21-22 октября 1997 г.) один из ее участников задал вопрос парламентскому Омбудсману Швеции г-ну Класу Эклунду: «Существуют ли в Швеции независимые правозащитные организации и как они соотносятся с парламентскими омбудсманами? Какова их роль?», то прозвучал следующий ответ: «В Швеции, безусловно, существуют подобные организации. Но между ними и омбудсманами мало контактов, поскольку они работают в разных областях. Мы действуем разными методами, поскольку омбудсманы работают непосредственно с законом и с правительственным, государственным аппаратом, а независимые организации такой возможности не имеют. Но, конечно, мы заинтересованы в одном и том же»[31].

Насколько нам известно, и другие омбудсманы из стран с классической моделью Омбудсмана также не имеют постоянных контактов или взаимодействия с общественными правозащитными организациями. Это можно объяснить высокой дифференциацией публичной сферы этих стран, когда парламентские омбудсманы и общественные правозащитники имеют свои каналы влияния и свои поля деятельности, а демократические традиции этих стран гарантируют отсутствие репрессий со стороны власти для общественных правозащитников, что делает ненужным их защиту со стороны омбудсманов.

Кроме того, свою роль играют и исторические традиции — институт Омбудсмана возник до появления правозащитного движения и представители обоих публичных институтов только начинают осознавать объединяющие их интересы. Как показано в предыдущем разделе этой главы, многие функции, в которых хорошо проявляют себя общественные правозащитные организации, — например, консультативная, экспертная или функция правового просвещения и гражданского образования — в странах со стабильным демократическим режимом являются функциями не Омбудсмана, а иных государственных институтов развития и защиты прав человека. Примерами таких организаций являются, например, Датский Центр прав человека или Французский Национальный Консультативный комитет по правам человека. Именно с этими структурами и взаимодействуют более часто, по-видимому, неправительственные правозащитные организации этих стран.

Отношения со СМИ, с другой стороны, всегда были и остаются в поле внимания омбудсманов как в Скандинавии, так и в других странах.

Действительно, ведь опубликование доклада Омбудсмана, особенно в случае возможности предания гласности имен нерадивых чиновников, является одним из основных его оружий. Кроме того, письма и обращения жителей к Омбудсману являются важным источником сюжетов для журналистов, поэтому они также заинтересованы в хорошем контакте с офисом Омбудсмана.

Шведская модель взаимодействия Омбудсмана и СМИ выделяется из общей схемы тем, что в этой стране еще в XVIII в. был принят закон о доступе общественности к правительственным документам. В полной мере это относится и к корреспонденции омбудсманов. Хорошим подтверждением этому может служить фрагмент дискуссии после выступления Класа Эклунда на конференции в Петербурге в октябре 1997 г.: «Вопрос **(Ю. Нестеров)**: Находится ли ваша деятельность под постоянным и активным вниманием средств массовой информации? Или она протекает в тиши вашего кабинета? Насколько активно интересуется общественность через средства массовой информации всеми нюансами вашей работы?

К. Эклунд: Это очень важный вопрос, поскольку часто внимание, которое оказывают средства массовой информации нашей работе, — это необходимое условие для успешной работы. А какие-то критически важные решения часто публикуются и обсуждаются в прессе.

Еще в 1776 г. в Швеции был введен принцип общественного доступа к официальным документам. Большая часть из официальных документов Омбудсмана открыта для широкой общественности. И у Шведского агентства новостей есть свое помещение в нашем учреждении. Представители этого агентства каждый день приходят к нам, как на работу, и регулярно просматривают входящую и исходящую почту. И поэтому часто получается так, что я читаю в газете о какой-то жалобе, которая поступила ко мне, еще до того, как я прочел жалобу у себя в кабинете»[32].

3.12. Омбудсманы как личности

Как уже упоминалось ранее, спецификой института Омбудсмана является высокая степень его персонифицированное™. И действительно, в условиях, когда основной его силой, властью является власть авторитета (authirity), свойства личности Омбудсмана, степень его известности в обществе и общественного уважения играют очень большую роль. Не случайно во многих странах вводятся высокие барьеры поддержки депутата для его избрания — две трети или даже три пятых голосов. С другой стороны, так как основанием для приема жалоб является ненадлежащее администрирование — при отсутствии четких стандартов администрирования надлежащего на Омбудсмана ложится высокая степень ответственности в определении этого понятия. Поэтому он должен обладать серьезным опытом реальной управленческой деятельности, а не только хорошим знанием законов. Не случайно первый Уполномоченный по делам администрации Великобритании сэр Эдмунд Комптон объяснил низкую представленность юристов в его аппарате тем, что расследовательская работа

требует, прежде всего, понимания механизма функционирования правительства, и юридический подход и аргументация могут принести здесь больше вреда, чем пользы[33].

Откуда же приходят личности, способные стать уважаемыми омбудсманами? Анализ истории развития этого института показывает, что в тех случаях, когда решающую роль играет парламент, первые омбудсманы часто сами являются бывшими парламентариями. Так, например, как уже отмечалось ранее, первым Омбудсманом Швеции стал в 1810г. председатель Конституционного комитета парламента и лидер Конституционной партии Швеции Ларе Август Маннергейм. Далее, в XIX в. омбудсманами также были несколько членов парламента, однако затем ситуация изменилась и омбудсманы юстиции избирались из числа высококвалифицированных и не причастных к политике юристов, как правило, из числа судей. Так, в 1977 г. из четырех омбудсманов юстиции Швеции Омбудсман Лундвик ранее был судьей Верховного суда и заместителем Омбудсмана, м-р Витилиус был председателем палаты Апелляционного суда, м-р Уклин — секретарем службы Омбудсмана, а м-р Экберг — председателем палаты Административного апелляционного суда.

Аналогичная тенденция, хотя и с меньшим креном в судебную систему, наблюдается и в Финляндии. Так, только два первых парламентских омбудсмана были депутатами парламента, остальные были практикующими юристами, юридическими советниками в фирмах, некоторые из них были даже высокопоставленными членами правительства — двое — министры юстиции, один — заместитель канцлера юстиции, один — губернатором провинции. Среди трех последних финских омбудсманов (двое были до этого — членами Верховного суда). Интересно, что только один Омбудсман — Пааво Кастари — работал до этого в университете как ассоциированный профессор публичного права.

Для финских омбудсманов были характерны, особенно вначале, небольшие сроки деятельности, за 75 лет, с 1920 по 1995 г. — на этой должности сменились 15 человек, мы можем проследить также вехи их дальнейшей служебной карьеры. Так, пятеро занимали впоследствии различные министерские посты в правительстве, в основном — пост министра юстиции, а один из них был даже премьер-министром, пятеро — членами и председателями региональных и национальных апелляционных судов и Верховного суда, двое — стали затем канцлерами юстиции, один — первым Омбудсманом Европейского Союза, двое — практикующими юристами[34]. Мы видим, что для большинства из них опыт работы на посту Омбудсмана стал важным этапом для будущей карьеры в сферах судебной и исполнительной власти.

Для других стран континентальной Европы более характерно избрание омбудсманов из академической среды. Так, в Дании первым Омбудсманом был профессор, зав. кафедрой криминального права Университета Копенгагена Стефан Гурвиц; нынешний Омбудсман Ганс Гамельтофт-Хансон также был профессором права в том же университете. Первым национальным Омбудсманом Нидерландов стал Мартин Остинг, который до этого преподавал на

юридическом факультете Университета Гронингена как профессор административного права и публичной администрации.

В странах англосаксонской группы более востребованными на пост Омбудсмана оказались люди с опытом работы в публичной администрации, в том числе и с контрольными функциями. Так, первый парламентский Уполномоченный Великобритании, сэр Эдмунд Комптон, до этого восемь лет был контролером и генеральным аудитором. Омбудсман новой Гвинеи (1985-1995 гг.), сэр Чарльз Майно — работал государственным обвинителем, государственным солиситором, на момент избрания — был секретарем юстиции Новой Гвинеи. Работающий на посту Омбудсмана Южной Австралии с 1986 г. Юджин Бигановски до назначения на этот пост работал в королевском офисе солиситора, и ассистентом солиситора и старшим солиситором, он также имеет степень по праву.

Среди омбудсманов канадских провинций были — бывший глава королевской канадской конной полиции штата Альберта, главный полицейский окрестностей г. Виннипега, ректор университета провинции Нью-Брансуик, директор королевского колледжа университета г. Далхузи и профессор французского права в педагогическом колледже Новой Шотландии, декан школы права университета г. Лаваль. Мы видим, что здесь наряду с высшими чинами полицейских работников достаточно хорошо представлены и представители академического сообщества.

Интересен жизненный путь Роберты Л. Джамиесон — Омбудсмана Онтарио 1989-1999 гг. Она, став первой женщиной индианкой со степенью по праву в Канаде, работала в Комиссии по правам индейцев Онтарио на разных должностях с 1985 по 1989 г. За свою деятельность по разрешению конфликтов она получила степень почетного доктора права.

Некоторые омбудсманы до своего избрания на этот пост занимали должность заместителя Омбудсмана в этом же офисе. В законах многих стран заместитель Омбудсмана так же, как и сам Омбудсман, утверждается парламентом, но уже по представлению самого Омбудсмана. Заместитель Омбудсмана работает достаточно самостоятельно, ведет какое-то свое направление и при необходимости замещает первое лицо. Такая практика дает возможность немного снизить нагрузку на первое лицо, при этом обеспечивая второму лицу офиса также высокую легитимность для самостоятельных действий. С другой стороны, это хорошая школа для будущего Омбудсмана.

Наиболее известные из омбудсманов, такие, например, как первый Омбудсман Дании, профессор Стефан Гурвиц (см. раздел 2.4), соединяли в своем лице блестящих ученых, менеджеров и организаторов, а также пропагандистов нового института для других стран и континентов. Другие были не столь заметны, однако все они находили свой собственный стиль деятельности и общения с власть предержащими, находили способы их убеждения в необходимости исправления допущенных их сотрудниками ошибок, находили свой стиль критика, советчика, но не оппозиционера и противника.

Так как нет никаких обязательных инструкций для омбудсманов, велика роль их профессиональных сообществ, в рамках которых они обсуждают и

осмысливают сущность своих функций. Клас Эклунд, парламентский Омбудсман Швеции, так поясняет крайнюю редкость использования шведскими омбудсманами их права на уголовное преследование: «Это произошло потому, что омбудсманы осмыслили свою функцию больше как обучение чиновников правильному обращению с законом. Для осуществления цели они стали обращать внимание не только на серьезные нарушения, но и на более мелкие проступки, которые, может быть, не требовали наказания. Поэтому они часто сопровождают свое решение мотивировками, объяснениями по поводу того, вследствие чего они не наказывали чиновников. Отсюда произошла самая важная роль Омбудсмана, именно: возможность высказывать критические замечания и давать свои заключения с целью обучения чиновников государственной службы»[35]. Отметим в заключение еще одну важную черту омбудсманов в их классическом варианте — их способность учитывать политические причины, понимать возможные границы своей деятельности Так, Х. Гейл Моррисон, работавшая в офисе Омбудсмана Онтарио, считает, что в тех случаях, когда вопрос не может быть предметом рассмотрения су дом, он допускает использование других принципов и даже политики. Так, по ее мнению, Омбудсман вправе оставить без внимания отказ государственной организации выполнить его рекомендации по жалобе. Это может, например, быть основано на представлении о том, что репутация Омбудсмана пострадает, если законодатель не согласится с его мнением, или на суждении о том, что от некоторых представителей законодательной власти нельзя ожидать поддержки данного типа рекомендаций, принимая во внимание их политические пристрастия[36].

3.13. Омбудсман и его аппарат

При рассмотрении работы государственного института, пусть даже и такого персонифицированного, как институт Омбудсмана, мы всегда понимаем, что реальная его работа невозможна без вклада сотрудников его аппарата, при этом определить долю каждого, вероятно, и невозможно и ненужно. Собственно говоря, и независимость Омбудсмана, как одна из его важнейших характеристик, связана с наличием у него штата сотрудников, которые работают только под его руководством и которые подбираются им самим[37]. Соответственно, различные варианты «квазиомбудсманов» являются «квази» еще и потому, что у этих омбудсманов нет собственного, независимого ни от какого иного руководителя, офиса.

Количество сотрудников в офисах европейских национальных омбудсманов обычно превышает 50 чел. Так, например, по доступной нам информации, в офисе парламентского Уполномоченного по делам администрации Великобритании работает 60 чел., из них 30 — занимаются рассмотрением жалоб; в офисе шведского Омбудсмана работает также 60 чел., из них 25 — юристы; в аппарате Омбудсмана Нидерландов работает 70 чел.,

Омбудсмана Дании — около 140 чел. Что за люди работают в этих офисах? Как мы уже отмечали ранее, в структуре омбудсмановской службы Великобритании редко работают юристы, Первый английский Омбудсман объясняет это тем, что расследовательская работа требует, прежде всего, понимания механизма функционирования правительства, а юридический подход и аргументация могут принести здесь больше вреда, чем пользы. В Великобритании введена специальная система, в соответствии с которой за сотрудником правительственных ведомств, принятым на работу в офис парламентского Уполномоченного по делам администрации, сохраняется его прежняя должность. Таким образом, персонал британского Омбудсмана состоит из бывших служащих департаментов, которые усвоили образцовые стандарты управления, удовлетворяющие требованиям Омбудсмана. Спустя два-три года они возвращаются в свои департаментские организации, привнося туда омбудсмановские стандарты надлежащего администрирования.

Эта система «кадрового конвейера» впрочем, является специфической английской моделью работы офиса Омбудсмана. В большинстве остальных стран сотрудники приходят в офис на постоянную работу, при этом, конечно же, происходит естественная текучесть кадров. И здесь важным вопросом, который решается по-своему в каждой стране, является надлежащая работа аппарата, решение проблем внутреннего менеджмента. Действительно, если одной из важных задач института Омбудсмана является внедрение в публичную практику надлежащего администрирования, то и сам офис Омбудсмана должен быть примером такого администрирования[3,4].

Соответственно, развитие человеческого отношения к людям и уважения к правам человека невозможно без такого отношения внутри аппарата. Но кроме человеческого отношения офис Омбудсмана должен быть также и примером эффективной, слаженной работы всех его сотрудников во главе с самим Омбудсманом. Таким образом, многие исследователи приходят к важности надлежащего внутреннего менеджмента офиса Омбудсмана[37].

Примером детального исследования деятельности института Омбудсмана как организации является работа профессора политических наук университета Оклахомы Лари Хилла, который проанализировал развитие офиса Омбудсмана штата Гавайи, одного из пяти парламентских омбудсманов США. Омбудсман штата Гавайи, Герман Дои назначенный на эту должность в 1969 г. и проработавший на ней более пятнадцати лет, был по всеобщему признанию прекрасным Омбудсманом. В своей работе Лари Хилл выявил причины высокой эффективности и стабильности небольшого аппарата — около 10 чел., который эффективно работал в течение шести лет после ухода Германа Доиа, так как законодатели не могли прийти к консенсусу по кандидатуре следующего Омбудсмана.

К числу форм, способствующих появлению не просто офиса наемных служащих, а реальной команды единомышленников — профессионалов, Лари Хилл отнес регулярные «планерки по понедельникам», профессиональные мини-конференции в конце недели, в ходе которых

разбирались наиболее сложные случаи, а также систему ротации сотрудников по различным направлениям работы. Герман Дои был принципиальным противником узкой специализации сотрудников своего аппарата, считая, что система ротации позволяет сотрудникам шире видеть предмет расследований, а также более равномерно распределять между ними обязанности[40].

Мы видим, таким образом, что в рамках классической модели Омбудсмана существуют различные подходы к внутриорганизационному менеджменту. Если в рамках английской модели офис Омбудсмана служит местом своеобразной переподготовки, «обучения делом» сотрудников различных ведомств и министерств исполнительной власти, то гавайский опыт свидетельствует об эффективности создания стабильной и взаимозаменяемой команды единомышленников-профессионалов. По-видимому, второй опыт является более предпочтительным, особенно для аппаратов небольших размеров.

3.14. Две модели института Омбудсмана: скандинавская и классическая

Рассмотренные выше конкретные факты появления и развития института Омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом позволяют выделить две фазы развития этого института. Прежде всего, это его первый этап — первые 130 лет его развития, когда он существовал только в Швеции, а затем, в виде адаптированной шведской модели — в Финляндии. Это фактически модель парламентского канцлера юстиции, действующего параллельно с традиционным Канцлером юстиции, назначаемым королем (Швеция) или президентом (Финляндия).

В основе происхождения этих институтов была концепция необходимости контроля действия судей и всей судебной системы, причем — это контроль исходно был контролем королевским, а с 1809 г. — и парламентским. Функции контроля и структур исполнительной власти первоначально появились в этом институте дополнительно, но затем принимали все большее и большее значение.

Эту исходную модель института Омбудсмана, которая, впрочем, успешно функционирует в Швеции и Финляндии и в наши дни, можно условно назвать скандинавской моделью.

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

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

С другой стороны, институт Омбудсмана стал также полезной формой усиления парламентского контроля. Потребность в сильном парламентском контроле нарастала по мере усиления административной бюрократической машины. Однако параллельно с ростом этой потребности уменьшались и возможности такого контроля, особенно контроля средних и низовых звеньев администрации. Это было связано как с ростом занятости парламентариев собственно нормотворческой деятельностью, так и с усложнением работы администрации, так как для эффективного контроля надо было знать суть контролируемых систем. Примерно в это же время в качестве специализированных органов парламентского контроля финансовой деятельности правительства стали возникать счетные палаты. Институт Омбудсмана стал как бы аналогом Счетной палаты, хотя и существенно более независимым. Как мы уже отмечали в главе 1, именно эта, сугубо парламентская форма контроля с рекомендательными функциями на выходе оказалась более приемлемой по сравнению с более жесткой системой прокурорского контроля и надзора, тяготевшей к авторитарным формам правления.

В этот период развития института Омбудсмана функция контроля судебной власти, исходно присутствующая в оригинальной модели, была отвергнута, начиная с датского Омбудсмана, как противоречащая концепции разделения властей и принципу независимости судебной власти. Шведский и финский опыт распространения компетенции Омбудсмана на судебную власть уже воспринимался как анахронизм и некая аномалия.

Итак, в этот период основной целью института Омбудсмана было выявление и отчасти предотвращение случаев «ненадлежащего администрирования», а некоторые омбудсманы даже составляли специальные Кодексы надлежащего поведения чиновников. Эта направленность отражалась и в их национальных названиях института — Уполномоченный по делам администрации, Уполномоченный по расследованиям.

Таким образом, мы можем констатировать, что в рамках классической модели институт Омбудсмана в поле основных акторов политической жизни расположен ближе к власти короля или президента, чем это наблюдалось в рамках скандинавской модели. В рассматриваемых странах отсутствует должность канцлера юстиции, институт прокуратуры здесь

также не получил развития, таким образом, институт Омбудсмана оказался востребован и верховной/исполнительной властью. Одновременно снизилась его зависимость от парламента, теперь уже депутаты не могут в любой момент отстранить его от должности «по выражению недоверия», как это имеет место в Швеции.

Задача защиты прав и свобод человека если и фиксировалась в нормативных актах, то уже на втором месте. То есть тема содействия реализации свобод граждан присутствовала в задачах Омбудсмана всегда, но именно как содействие — содействие парламентской или судейской власти, которые традиционно являются главными инструментами гарантий основных свобод человека.

Стоит подчеркнуть, что практически параллельно с распространением в разных странах мира модели «классического» Омбудсмана, как механизма «тонкой подгонки» слаженной работы административных структур, нацеливания их на обслуживание жителей, в мире развивался и второй процесс — процесс принятия ценностей прав человека и закрепление этих ценностей в международном и национальном законодательстве. Этот процесс описан в целом ряде монографий и учебных пособій, однако важно, что іменно после второй мировой войны и ужасов гитлеровского режима человечество осознало необходимость принятия ценности фундаментальных прав человека как естественной ценности, которую не имеет права отменить ни один законодатель. После создания ООН и принятия Всемирной Декларации прав человека, а затем после возникновения региональных конвенций, в частности, Европейской конвенции прав человека, Совета Европы и Европейского суда по правам человека, многие страны стати вносить вопросы ценности прав человека в свои Конституции, а также создавать специальные правительственные или национальные органы по развитию прав человека — например, Национальные комиссии по правам человека (см. раздел 3.10). Отметим, что эти комиссии создавались и действовали часто параллельно уже существующим в этих странах институтам Омбудсмана, как это имело место, например, в Дании. Нельзя сказать, что они не взаимодействовали друг с другом, но все же то были разные институты с разными задачами. Можно сказать, что для «классического» Омбудсмана защита и, особенно, развитие прав человека не являлись приоритетной задачей. Национальные институты по правам человека ведут работу по обучению правам человека и правовому просвещению, которой Омбудсман в его «классическом» варианте не занимается совсем. Эти институты, в отличие от «классического» Омбудсмана, активно сотрудничают также и с неправительственными правозащитными организациями.

[1] *Abraham И.* The Danish Ombudsman. — In: The Ombudsman orcitizen's defender; a modem iustitution / Ed. by Roy V. Peel. - Philadelphia, American Academy of Political and Social Science, 1968, p. 55-61.
[2] *Бойцова В.В.*- 1996. - С. 145-153.

[3] Там же.- С. 155-156.

[4] *Gottehrer D. M. and Hostina M.* The Classical Ombudsman Model. — In: Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents/ Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings. —Amsterdam e.a.: IOS Press, 2000; p. 403-404.

[5] *Wieslander B.* The parliamentary Ombudsman in Sweden. — Sodertalje: Fingraf Tryckeri. 1999, p.29.

[6] Parliamentary ombudsman of Finland 80 years /Ed. by Nkka Rautio. — Helsinki: M1KTOR, 2000, p. 100.

[7] *Хилъ-Роблес А.* - 1997. - С 69.

[8] *Бойцова ВВ.*- 1996.-С. 155.

[9] *Lundvik U.* The ombudsman in the provinces of Canada. (International Ombudsman Institute), 1981. (Цит. no: *Gregory R. and Giddings Ph.* The Ombudsman Institution: Grows and Development. — in: Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings. — Amsterdam e.a.: IOS Press, 2000, p.ll.)

[10] Мы переводим здесь слова «Public service» как «государственные и муниципальные структуры, выполняющие публичные функции», так как пока нам не известен более краткий и адекватный перевод на русский язык.

[11] *Gregory R. and Giddings P.* The Ombudsman Fnstitution.Growsand Development. — in: Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents/Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings. — Amsterdam e.a.: TOS Press, 2000, p. 13.

[12] *Eklundh C.* The Scandonavian model. - In E.A.marias (cd), The European Ombudsman. Working Document (European Institute of Public Administration). Maastricht, 1994.

[13] *Wieslander B.* - 1999.

[14] *Gregory P. and Giddings P.* - 2000; *Gottehrer D.Mand llosiina M.* - 2000.

[15] *Бойцова В.В.* - 1996. - С 180-190. 90

[16] *Morrison II. G.* Decisions by the ombudsman and Review by the legislature: rules, principles and policy. — In: The International Ombudsman Anthology. - The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999, p. 621-681.

[17] Английское слово «report», используемое в этом случае, может быть переведено на русский языки как «отчет» и как «доклад». При использовании первого варианта возникает отношение «подотчетности», а так же возможности «принять или не принять отчет». И хотя в случае «классической модели» таких ситуаций практически не возникало, опыт развития института в постсоветских странах дает нам и такие примеры. Поэтому в дальнейшем мы будем использовать слово «доклад».

[18] *Hill L. B.* Institualizing a Bureaucrativ Monitoring Mechanism: the dirst thirty years ofhawaii's Ombudsman. — In: The International Ombudsman Yearbook", Vol 4,2(X)0/ Ed. by IOI and Linda C.Reif. - The Hague. London-Boston: Kluwer Law International, 2001, p. 3-58.

[19] *Бойцом ВВ.* - 1996. - С. 145-153.

[20] *Maino C.* Ethical concideration: the leadership code of Papua New Guinea. — In: The International Ombudsman Anthology. - The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999, p. 435-453.

[21] Отметим здесь явную аналогию с институтом Прокуратуры в СССР и России, который также избирается депутатами, но далее от них не зависит.

[22] В качестве примера такого сходства можно привести перевод фрагмента шведской Конституции, размещенный на поддерживаемом Прокуратурой Приморского края сайте http://nadzor.pk.ru, в котором в статьях, посвященных Омбудсману юстиции институт переводится как Прокуратор -http://nadzor.Dk.ru/analil/show a.php?id=721

[23] The International Ombudsman Anthology. Selected Writting from the Internationa! Ombudsman Institute / Ed. by Linda C.Reif - The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999, pp. 455-552.

[24] *Gibson D.* Coping with quasi-ness: ombudsmen and quasi-juridical tribumals. — In: The International Ombudsman Anthology. -The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999, p. 479-490.

[25] *MeunierJ.* The Special relations of the Canadian provincial ombydsmen with the courts and quasi-juridical authorities. — In: The International Ombudsman Anthology. - The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999, p. 491-517.

[26] *Koskmen P. K.* Investigating the Judiciary. — In: The Internationa) Ombudsman Anthology. - The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999, p.519-525.

[27] *Christian T. J.* Why no ombudsman tosupervice the courts in Canada? — In: The International Ombudsman Anthology'. - The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999, p. 539-551.

[28] С.м., The ombudsman; citizen's defender/Rowat D. C, ed. - London: Allen & Unwin, 1968. - 284p. *Rowat D. C* The Ombudsman Plan. Essays on the Worldwide spread ofan Idea. — Toronto, 1973.

[29] *Rowat D. C.* Why an Ombudsman to Supervise the Courts? — In: The International Ombudsman Anthology. -The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999, p.527-538.

[30] Англоязычный термин «National Institution» можно перевести и как «национальный» и как «государственный». Мы будем использовать второй вариант перевода, как лучше отражающий непосредственное участие государства в создании и деятельности обсуждаемых структур.

[31] *Эклунд К.* Выступление на конференции. — В кн.: Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Т. 1. Петербургский омбудсман / Под ред. А. Ю . Сунгурова. — СПб., 1999. - С. 233-234.

[32] Там же. - С. 234-235.

[33] *Бойцова В. В.* - 1996. - С. 187

[34] Parliamentary ombudsman of Finland 80 years/Ed. by Ilkka Rautio. - Helsinki: MTKTOR, 2000, p. 105 - 109.

[35] *Эклунд К.*- 1999.-С. 230.

[36] *Morrison H.*- 1999.

[37] *GottehrerD. M. andHostina M.* The Classical Ombudsman Model. — In: RightingWrongs. The Ombudsman in Six Continents / Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings. — Amsterdam e.a.: IOS Press, 2000, p. 403-41.

[38] *GotlehrerD. M.* Designing an Ombudsman System. — In: Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents/Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings. — Amsterdam e.a.: IOS Press, 2000, p. 415-424

[39] *AufrechtS. E. andHertogh M.* Evaluating Ombudsman System. — In: Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents/ Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings. — Amsterdam e.a.: IOS Press, 2000, p. 389-402.

[40] *Hill L. B.* Institualizing a Bureaucrativ Monitoring Mechanism: the dirst thirty years of hawaii's Ombudsman. — In: The International Ombudsman Yearbook, Vol4,2000/Ed. by IOI and Linda C.Reif. - The Hague/ London/Boston: Kluwer Law International, 2001, p. 3-58. *HillL. B.* The Ombudsman Revisited: Thirty years of Hawaiian Experience// Public Administration Review, 2002, Vol. 62, № 1, p. 24-41.

[41] См., *Бекназар-Юзбашев Т.Б.* Права человека и международное право. —М, 1996.—296 *с.\Люшер Ф.* Конституционная шцита прав и свобод личности. — М., 1993. —384 с; *Капицын В.М.* Права человека и механизмы их защиты. Учебное пособие. — М., 2003. — 288 с; Права человека. История, теория и практика: Учебное пособие / Отв.ред. Б.Л. Назаров. — М, 1995. — 303 с.; Права человека: итоги века, тенденции и перспективы / Под ред. Е.А. Лукашевой. — М., 2002.

Глава 4. Возникновение и развитие института Омбудсмана в поставторитарных и постколониальных странах

4.1 Защитник народа Испании

Все рассмотренные ранее случаи создания института Омбудсмана относились к странам со стабильным демократическим режимом. Опыт Швеции был востребован с целью улучшения качества деятельности административных структур в этих странах, и этот институт всегда играл дополнительную, вспомогательную роль в оптимизации работы исполнительной власти. Миссия этого института, особенно в англосаксонских странах, отражалась и в их названии — Уполномоченный по делам администрации, Уполномоченный для расследований и т.д. Вторая важная функция собственно парламентского Омбудсмана — это содействие в реализации парламентского контроля, надзора за деятельностью исполнительной власти. Жалоба конкретного человека служила индикатором неисправностей, сбоев в работе администрации. Роль исправления несправедливости по отношению к обиженному властью человеку, конечно же, просматривалась, однако, как следовало из самих названий этого института, была на втором плане.

Ситуация изменилась в конце семидесятых годов, когда институт Омбудсмана был создан в Португалии и Испании. Эти страны в то время находились в фазе перехода от авторитарного режима к демократии, восстанавливая демократические институты и закладывая в них определенные гарантии против возрождения авторитаризма. И институт Омбудсмана стал для них одной из таких гарантий возрождения демократии. В этой работе мы только упомянем Проведора (поручителя) юстиции, учрежденного в Португалии в 1975 г. и остановимся подробнее на Защитнике народа Испании — именно так был назван институт, созданный в 1981 г. в Испании. Как видно, уже в самом названии института заложена его новая миссия — при этом речь идет не о защите отдельных людей, а народа.

Опыт и судьба Испании, начиная с 30-х годов прошлого века, оказались достаточно близки к историческому опыту российского и советского народа. Действительно, участие добровольцев в гражданской войне в Испании, а затем жизнь вывезенных в СССР испанских детей бок о бок с другими жителями страны сделал испанский опыт близким для нас. Соответственно, и опыт демократического перехода, и связанное с ним обострение межнациональных проблем воспринимаются в России сегодня не как нечто чуждое, а как опыт соседей, который может быть полезным и для нас самих. Не последнюю роль в сближении этого опыта играет и конкретная личность второго Защитника народа Испании, а затем — первого Комиссара Совета Европы по правам человека, г-на Альваро Хиль-Роблеса, который с начала 90-х годов стал часто бывать в России, в качестве гостя и лектора в Московской

школе политических исследований, а его книга «Парламентский контроль за администрацией (Институт Омбудсмана)»[1] сыграла важную роль в развитии этого института в России и ее регионах.

Дискуссия о возможности создания института Омбудсмана в Испании началась, по-видимому, в период начала испанской «перестройки», в 1971 г., когда мадридская газета «Уа» опубликовала статью своего лондонского корреспондента о назначении сэра Алана Мора британским Омбудсманом, носившую название «Каждая страна должна назначить своего Омбудсмана». В этой статье говорилось, что так как административные структуры постоянно растут и разветвляются, то само правительство не в состоянии обеспечить необходимый контроль собственных чиновников. В этой ситуации создание службы парламентского Омбудсмана становится актуальным.

Два года спустя другая испанская газета, «Nievo diaro», исследуя в основном проблему прав потребителей, выяснила мнение ряда экспертов-юристов о возможности создания «Омбудсмана для испанского общества». Мнение экспертов было в основном отрицательным, в частности, из-за отсутствия в Испании какой-либо государственной организации, которая могла бы включать в себя Омбудсмана. Член Верховного суда Хоск Бельтран де Эредия четко ответил, что создание института Омбудсмана недопустимо ни под каким предлогом, так как никто, кроме органов правосудия, не вправе брать на себя задачу по защите прав граждан, уже располагающих достаточными средствами обжалования для отстаивания своих требований[2]

Идея создания института Омбудсмана в Испании как дополнительного, но важного института, направленного, в частности, на реализацию принципа гарантий для частного лица перед администрацией, нашла и своих сторонников среди высококвалифицированных испанских юристов, в частности, в лице профессора административного права мадридского Университета Комплутенсе, доктора права Альваро Хиль-Роблеса. Испанский ученый знал на опыте своей семьи некоторые возможности авторитарного строя. Его отец, Хосе-Мария Хиль-Роблес-и-Киньонес, потолок знатного рода, оказался в оппозиции к режиму Франко, был вынужден эмигрировать, и молодые годы Альваро Хиль-Роблес провел в эмиграции[3].

Как писал профессор Хиль-Роблес в 1979 г., недостатки и судебной системы и реальных возможностей парламентского контроля в Испании тех лет достаточно очевидны, поэтому институт Омбудсмана действительно нужен стране. Однако он ясно понимал и возможности сопротивления чиновников, которые могли бы если не блокировать создание нового института, то максимально выхолостить его содержание. «Нетрудно представить себе масштабы задач, стоящих перед Омбудсманом, который, действуя независимо и предавая свои заключения гласности, будет стоять на службе граждан и информировать парламент, чтобы тот, в свою очередь, предпринимал уместные, на его взгляд, действия. Вместе с тем возможное противодействие чиновников созданию института Омбудсмана может быть преодолено, если те осознают подлинное значение его миссии. Ведь он, действительно, может не только осуществлять контроль за нарушениями или незаконными действиями служащих

при исполнении своих обязанностей, но также стать влиятельнейшим защитником добросовестных чиновников»[4].

Профессор Хиль-Роблес не только выступал в печати, но и стал одним из разработчиков Закона об испанском Омбудсмане. Возможность для введения такого поста была открыта с принятием в 1978 г. Конституции, закрепившей в стране парламентский демократический строй. В соответствии со ст. 54 Конституции, в Испании учрежден институт парламентского Защитника народа, целью которого является защита основных прав человека и контроль за действиями администрации. Подчеркнем здесь двойную компетенцию нового конституционного института, являющуюся реальной инновацией по сравнению с основными законами других стран и знаменующую новую страницу в развитии обсуждаемого института.

В течение года после принятия Конституции был разработан проект Органического (Конституционного) закона, который был затем внесен в Конгресс депутатов от имени Испанской социалистической рабочей партии. Далее в течение двух лет проходило обсуждение и доработка внесенного законопроекта. Важно отметить, что при обсуждении законопроекта в парламенте проявилось явное стремление различных парламентских групп воздержаться от ведения обсуждения с узкопартийных позиций. Законодатели продемонстрировали тем самым взаимопонимание и нежелание превратить институт Народного защитника в политическое орудие какой-либо партии.

В результате 6 апреля 1981 г. Конституционный закон № 3 был принят и Испания получила один из наиболее эффективных законов. Эту позицию подтвердил в своем выступлении в Университете г. Афины в 1996 г. и первый Европейский Омбудсман г-н Якуб-Магнус Содерман, до избрания на этот пост работавший в течение шести лет Омбудсманом Финляндии[5]. Защитник народа избирается абсолютным большинством Конгресса (3/5 голосов) и затем утверждается простым большинством Сената. Для поддержания оперативной связи с Омбудсманом в составе обеих палат парламента учреждаются специальные комиссии, которые должны также обсуждать доклады Омбудсмана. Стоит отметить, что для отрешения испанского Омбудсмана от должности необходимы 3/5 голосов не только Конгресса, но и Сената.

В сферу деятельности Защитника народа входят все структуры государственной администрации и местного самоуправления, включая и решения министров. Очень важным является пункт закона, в соответствии с которым в сферу компетентности Защитника входят также действия, совершаемые частными лицами при оказании услуг населению в силу полномочий, предоставленных по административному акту». В сфере обороны существует ограничение на уровне высшего командования национальной обороны.

Защитник народа может начинать расследование, как по собственной инициативе, так и по ходатайству стороны. В законе не используется понятие «гражданин», а лишь «лицо», что указывает на возможность обращения к Защитнику любого жителя Испании или находящегося там проездом. Наряду с физическими лицами к Защитнику могут обращаться и лица юридические, т.е. организации, а также депутаты парламента и их комиссии. Таким образом, с

одной стороны устанавливается максимально широкий способ инициирования расследования, с другой — законодательно установлена возможность прямых контактов Защитника народа, депутатов и их комиссий в процессе рассмотрения жалоб.

Основные характеристики процесса рассмотрения жалоб — неформальный характер, обязательное информирование причастного к делу органа о расследовании и обязательное содействие всех должностных лиц. В законе определен также предельный срок ответа Омбудсману любого должностного лица — 15 дней, что должно пресечь традиционные для административной системы проволочки. В законе имелась также очень важная позиция о том, что «должностное лицо, препятствующее расследованию Защитника народа путем отказа или безответственного отношения к предоставлению запрошенных материалов и обеспечению доступа к делам, совершает преступное неповиновение. Защитник народа извещает об этих фактах прокуратуру для принятия соответствующих мер».

Важным для эффективности работы Защитника народа является также его право «возбуждать по собственной инициативе дело об ответственности против любых органов власти, должностных лиц и гражданских представителей правительственных или административных органов, в том числе и на местном уровне, без каких-либо предварительных письменных исковых заявлений»[6].

Итогом расследования Защитника народа являются предложения (резолюции «неконфликтного» характера, осмысливающие и стимулирующие перемены); рекомендации по изменению принципов, привычного порядка деятельности, а также изменению нормативных актов; предупреждения и напоминания о законных обязанностях.

Отдельным вопросом является характер взаимодействия Защитника народа Испании с омбудсманами в испанских автономиях, которые стали вскоре там возникать. Так, из 17 автономных образований к 1998 г. институты парламентского Омбудсмана были учреждены в восьми — в Каталонии (1979 г.), Андалузии (1983), Стране Басков, Галиции, Арагоне и на Канарских островах (все — в 1985 г.), Кастилии и Леоне (1994)[7] и Валенсии (1996). В своей книге Альваро Хиль-Роблес пишет об отсутствии четкости в разделении полномочий национального и региональных омбудсманов, что в принципе могло бы привести к существенным коллизиям. Реальный опыт, однако, показал, что и национальный и региональные парламентские уполномоченные находили разумные пути для сотрудничества в общем деле вне каких-либо иерархических отношений, например, путем заключения двусторонних договоров о сотрудничестве. Спустя пятнадцать лет после начала деятельности Защитника народа Испании Мануэл Гарсиа Альварес, Прокуратор дель Коммун Кастилии и Леона[8], выступая на конференции в Санкт-Петербурге, подчеркнул, что из трех возможных механизмов, которые могли бы позволить избежать возможных противоречий или повторений во взаимодействии национального и регионального Омбудсманов — принципа иерархии, принципа компетентности и принципа координации и сотрудничества на практике был реализован третий принцип[9].

Через полтора года после принятия закона о Защитнике народа Испании, в

декабре 1983 г. на эту должность был избран Жоакин Руис-Гименез Кортис. Это был представитель знатного испанского рода, маркиз, который в 50-х годах был даже министром в правительстве Франко, но занимал там фрондерскую позицию и помогал многим представителям оппозиции. Уважение и доверие к нему со стороны всех политических сил, представленных в парламенте в то время, от левых до франкистов, было настолько велико, что он был избран всеми депутатами испанского парламента, никто не проголосовал против его кандидатуры. Вскоре он предложил, а парламент утвердил двух его заместителей, первым из которыхбыл Альваро Хиль-Роблес. Спустя пять лет Альваро Хиль-Роблес был избран вторым Защитником народа Испании. Свидетельством успеха его работы на этом посту стало его избрание в 1999 г. на пост Комиссара по правам человека Совета Европы.

4.2. Аргентина и другие латиноамериканские страны следуют опыту Испании: Защитник народа в Южной Америке

Опыт создания института Защитника народа Испании оказался востребован в испаноговорящей Латинской Америке. Именно в этой форме институт Омбудсмана стал распространяться в данных странах в конце прошлого века. Как сказал первый Защитник народа Аргентины Джодж-Луис Майорано во время выступления на региональной конференции Московской школы политических исследований в Астрахани в октябре 2000 г.: «Нам, латиноамериканцам, не по душе холодное и непонятное скандинавское слово «Омбудсман». Испанское же «защитник народа» — это именно то, что нам нужно»[10].

Так или иначе, именно эта модель была воспринята в Аргентине, Колумбии, Перу, Коста-Рики, Гватемале, Гондурасе и в других странах. Здесь же мы остановимся подробнее на опыте создания института в Аргентине, тем более, что ее первый защитник народа очень напоминает своего испанского коллегу, Альваро Хиль-Роблеса. Он также, как и Хиль-Роблеса, был профессором права в университете, занимался исследованием института Омбудсмана, а затем на практике применял свои познания ученого. Их сходство состоит даже в том, что оба являются экспертами Московской школы политических исследований, и автор этих строк имел возможность слышать эмоциональный рассказ Майорана о своей работе на конференции МШПИ в Астрахани, организованной одним из первых региональных омбудсманов России В.В. Виноградовым.

Тема работы Д.-Л. Майорано на соискание степени доктора права «Омбудсман: защитник народа и республиканских институтов». Целью этой книги, изданной в 1987 г., было как ознакомление читателей с уже имеющимся в других странах опытом развития института парламентского Уполномоченного, так и обоснование необходимости создания аналогичного института в Аргентине. В качестве важных причин необходимости введения института Д.-Л. Майорано указывал постоянно растущую роль государства в решении социальных проблем, что приводит к росту противоречия между властью и

свободой, а также неспособность традиционных систем контроля остановить растущее всевластие государственной бюрократии".

Аргентина подобно Испании в это время находилась в процессе перехода от многолетнего авторитарного режима к демократии и восстанавливала основные демократические институты. В этой ситуации оказались востребованы властью интеллектуалы с идеями реформирования государственных институтов. Так, в 1990-1993 гг. профессор Д.-Л. Майорано был приглашен президентом Аргентины работать в его кабинете, занимая там посты главы юридического управления Аргентины, юридического и технического секретаря президента, а затем и министра юстиции страны. Именно в тот период, когда он занимал пост министра юстиции, Аргентину посетил Генеральный секретарь ООН, который спросил Президента страны, когда в Аргентине возникнет институт Омбудсмана. Президент ответил: «Возникнет очень скоро, и я надеюсь, что им станет наш собеседник», указав на участвующего в разговоре Д.-Л. Майорано[12]. Так оно и случилось в октябре 1994 г. Однако перед этим 1 декабря 1993 г. был принят Закон № 24284, регулирующий создание и деятельность института Защитника народа, а также была принята новая Конституция, содержащая важные дополнения к исторической Конституции 1853 г. Стоит отметить, что в ходе быстро развивающихся процессов законодательного обеспечения демократического режима страны конституционное закрепление института Защитника народа состоялось на девять месяцев позднее, чем принятие соответствующего закона.

За основу аргентинской модели Защитника народа было взято испанское законодательство, как наиболее эффективное, особенно в условиях поставторитарных стран. Здесь в целях деятельности Защитника также фигурировали и защита прав человека и контроль за деятельностью администрации. Защитник народа также избирался парламентом, правда, не тремя пятыми, а квалифицированным большинством в две трети. Расследование также могло начинаться и по собственной инициативе, и по обращению жителей. Близкими к испанской модели были и широкие возможности расследования и виды реагирования[13].

4.3. Развитие института Омбудсмана в странах Азии и Тихоокеанского региона

Как мы уже отмечали ранее, одним из важных событий в процессе распространения института Омбудсмана не только в этом регионе, но и в глобальном масштабе стал семинар по административным реформам, состоявшийся в 1958 г. на Цейлоне под эгидой ООН. Наиболее ярким его результатом было создание института парламентского Уполномоченного по расследованиям в Новой Зеландии, ставшее стартом для его распространения в странах Британского Содружества. Однако в работе семинара участвовали и представители других стран региона, которые в той или иной форме также

распространяли информацию об институте Омбудсмана в своих странах.

Наряду с ООН, важную роль в распространении концепции Омбудсмана, точнее, ее англосаксонской модели — Уполномоченного по делам администрации — сыграл Секретариат Британского Содружества и структуры Великобритании, отвечавшие за процесс деколонизации. Так, например, на острове Маврикий, британской колонии в Индийском океане, идея создания института Омбудсмана обсуждалась еще в 1961 г. и встретила поддержку всех политических сил острова[14]. Позже, на Конституционной конференции Маврикия, состоявшейся в Лондоне в сентябре 1965 г., пост Омбудсмана был закреплен в Конституции Маврикия. Избрание первого Омбудсмана, полномочия которого были близки к полномочиям Омбудсмана Гайаны (за исключением введения шестимесячного срока давности для принятия обращений), состоялось уже в 1969 г., после обретения островом независимости.[15]

Конституционная комиссия Республики Сингапур также рекомендовала введение в стране института Омбудсмана, и также в основном по модели Гайаны. Правительство Сингапура, согласившись с этой рекомендацией, все же решило отложить введение этого института на пять лет. В реальности, однако, институт был создан в виде Центрального бюро по жалобам только в 1981 г.

Правительство Малайзии в середине 60-х годов также проявило интерес к созданию у себя института Омбудсмана. В процессе визита премьер-министра страны в Новую Зеландию в 1966 г. состоялась его беседа с новозеландским Омбудсманом о возможностях нового института, итогом которой стало приглашение посетить Малайзию, которое сэр Гай Поулз принял[16]. Однако затем процесс застопорился, и в 2004 году в директории Международного республиканского института Малайзия среди стран, где существует институт Омбудсмана, не числилась.

В Индии идея создания института Омбудсмана как независимой структуры для работы с жалобами стала обсуждаться в обществе еще с 1959 г., когда председатель комиссии по грантам для университетов г-н Л.Д. Десмух, бывший министр финансов Индии, выступил с этой идеей. Поддержка стала поступать из самых разных слоев общества[17]. В Индии повторилась канадская ситуация, когда планы создания института Омбудсмана были реализованы не на национальном уровне, а на уровне штатов. Так, Комитет по административным реформам штата Раджастан рекомендовал создание института Омбудсмана еще в 1963 г. Предполагалось, что он должен заниматься рассмотрением жалоб на министров и старших должностных лиц. Первый Омбудсман, однако, появился в другом штате — Махараштра в 1972 г., годом позже он возник в штатах Бихар и Раджастан. Следом и другие индийские штаты также ввели у себя этот институт: Ухтар-Прадеш (1975), Андхра-Прадеш (1983), Ассам и Карнатака (1985), Гуйарат (1986) и

Пенджаб (1995).

Важную роль в развитии института Омбудсмана в Азии и Тихоокеанском регионе играли и играют международные общественные организации. Так, в

январе 1966 г. Цейлонская секция Международной комиссии юристов провела в Коломбо коллоквиум по развитию правового государства. В решении этой встречи говорилось о насущной необходимости создания института Омбудсмана в странах этого региона[18]. На самом Цейлоне — Шри Ланка — институт Омбудсмана появился в 1981 г. В Австралии развитие института Омбудсмана шло в рамках англосаксонской традиции, тем более что рядом был яркий новозеландский пример, и также, как в Канаде, начиная со штатов. Здесь первый Омбудсман — парламентский Уполномоченный по административным расследованиям появился в 1971 г. в штате Западная Австралия, затем, в 1972-1975 гг. — еще в четырех штатах, и уже в 1976 г. появился Омбудсман на национальной уровне — Омбудсман Содружества.

Среди собственно стран Азии вне Британского Содружества распространение института Омбудсмана шло не так быстро, как, например, в Европе или затем в Латинской Америке. В каждой стране, где он возник, например, Пакистане (1983 г., Вафаги Мухтасиб), Японии (1981), Тайване (1992, Контрольный Юань), Южной Корее (1994) он имеет свои особенности, связанные с местными традициями, и его модификации иногда существенно отличаются от классической модели Омбудсмана. Так, например, Вафаги Мухтасиб Пакистана назначается Президентом Пакистана и действует в соответствии с президентским указом о его службе от 1983 г.- В соответствии с этим указом, задачей мухтасиба является диагностирование, исследование и исправление любой несправедливости, которую претерпевает человек из-за ненадлежащего администрирования ()[19].

Для координации своей деятельности и содействию развитию института в других странах региона азиатские омбудсманы недавно создали Азиатскую ассоциацию омбудсманов, президентом которой в 2002-2004 гг. являлся Вафаги Мухтасиб Пакистана Имтиаз Ахмад Сахибзада.

4.4. Институт Омбудсмана и его модификации в Африке

Существенную роль в развитии института Омбудсмана в Африке играла и продолжает играть Организация Объединенных Наций. Так, например, организованный ООН в 1976 г. в Дар-эс-Саламе семинар подобно аналогичному семинару на Цейлоне в 1958 г. дал старт инициативам во многих странах континента.

Все же развитие института Омбудсмана в Африке в течение длительного времени шло в основном под влиянием бывших стран-метрополий, прежде всего, Великобритании, и позже — Франции. Соответственно, в странах, находившихся в сферах влияния этих государств, развивалась английская или французская модель института. Особенно существенную роль в этом процессе играл да и продолжает играть Секретариат Британского Содружества, организуя для этого специальные семинары и конференции, а также поддерживая сравнительные исследования развития этого института в различных странах[20].

В Австралии развитие института Омбудсмана шло в рамках англосаксонской традиции, тем более что рядом был яркий новозеландский

пример, и также, как в Канаде, начиная со штатов. Здесь первый Омбудсман — парламентский Уполномоченный по административным расследованиям появился в 1971 г. в штате Западная Австралия, затем, в 1972-1975 гг. — еще в четырех штатах, и уже в 1976 г. появился Омбудсман на национальной уровне — Омбудсман Содружества.

Среди собственно стран Азии вне Британского Содружества распространение института Омбудсмана шло не так быстро, как, например, в Европе или затем в Латинской Америке. В каждой стране, где он возник, например, Пакистане (1983 г., Вафаги Мухтасиб), Японии (1981), Тайване (1992, Контрольный Юань), Южной Корее (1994) он имеет свои особенности, связанные с местными традициями, и его модификации иногда существенно отличаются от классической модели Омбудсмана. Так, например, Вафаги Мухтасиб Пакистана назначается Президентом Пакистана и действует в соответствии с президентским указом о его службе от 1983 г.- В соответствии с этим указом, задачей мухтасиба является диагностирование, исследование и исправление любой несправедливости, которую претерпевает человек из-за ненадлежащего администрирования (maladministration)[19].

Для координации своей деятельности и содействию развитию института в других странах региона азиатские омбудсманы недавно создали Азиатскую ассоциацию омбудсманов, президентом которой в 2002-2004 гг. являлся Вафаги Мухтасиб Пакистана Имтиаз Ахмад Сахибзада.

4.4. Институт Омбудсмана и его модификации в Африке

Существенную роль в развитии института Омбудсмана в Африке играла и продолжает играть Организация Объединенных Наций. Так, например, организованный ООН в 1976 г. в Дар-эс-Саламе семинар подобно аналогичному семинару на Цейлоне в 1958 г. дал старт инициативам во многих странах континента.

Все же развитие института Омбудсмана в Африке в течение длительного времени шло в основном под влиянием бывших стран-метрополий, прежде всего, Великобритании, и позже — Франции. Соответственно, в странах, находившихся в сферах влияния этих государств, развивалась английская или французская модель института. Особенно существенную роль в этом процессе играл да и продолжает играть Секретариат Британского Содружества, организуя для этого специальные семинары и конференции, а также поддерживая сравнительные исследования развития этого института в различных странах[20].

Так, одной из первых африканских англоязычных стран создала институт, который специалистами приравнивается к институту Омбудсмана Танзания. В 1966 г. там была создана Постоянная комиссия по расследованиям в составе трех человек. При ее создании широко использовался опыт новозеландского Омбудсмана, а только что на-

значенные председатель и секретарь комиссии совершили ознакомительную поездку к Омбудсману Новой Зеландии.

Наиболее существенной особенностью опыта Танзании была полная зависимость Комиссии по расследованию от исполнительной власти. Президент страны назначал членов комиссии, и ее председатель (первым председателем комиссии был бывший министр правительства) был ответственен именно перед ним, только ему он официально представлял отчеты. Таким образом, опыт формального назначения Омбудсмана генерал-губернатором, которому в демократической Новой Зеландии предшествовали реальные согласования кандидатуры парламентом, в условиях однопартийной системы африканской страны трансформировался в реальное замыкание Постоянной комиссии по расследованию только на президента. История развития института Омбудсмана как бы завершила круг — парламентский Омбудсман снова стал только «королевским».

Этот первый опыт африканской модели Омбудсмана повторялся далее в большинстве других стран черного континента, в частности, в Замбии (Генеральный инспектор, 1973 г.), Нигерии (Омбудсман, 1975 г.) Уганде (Генеральный инспектор правительства, 1986 г.) и т. д. Со временем некоторые из этих институтов, в соответствии с веяниями времени и появлением в этих странах более или менее независимых парламентов, приобретали черты парламентского Омбудсмана, как это произошло в Уганде, когда при принятии в 1995 г. новой Конституции страны в ней появилась статья 227, в соответствии с которой Генеральный инспектор должен быть независим в выполнении своих функций, не может быть субъектом управления или контроля каких-либо лиц или властных структур и может нести ответственность только перед парламентом. Полугодовые доклады Инспектора направляются теперь парламенту, и копия — президенту[21].

Влияние опыта Медиатора Франции хорошо прослеживается даже в названиях института Омбудсмана во франкоговорящей Африке — Медиатор (Мавритания, 1978, Габон), Посредник (Сенегал, 1991). К этой же группе относятся и в основном франкоговорящие арабские мусульманские страны Северной Африки. В тех из них, где существуют монархии, именно короли назначают омбудсманов, как это имеет место, например, в Марокко, где король назначает Диван эль Мадхалим, который выполняет многие функции Омбудсмана, при этом мы видим обратную трансформацию института парламентского Омбудсмана в Омбудсмана королевского, теперь уже, в отличие от варианта Танзании, королевского без кавычек. При этом на веб-сайте Дивана эль Мадхалим мы можем найти длинную его предысторию в виде различных трансформаций Министерства по делам жалоб в предыдущие века существования Марокко.

Развитие института Медиатора и сходных институтов во франкоговорящих странах Африки поддерживает Международное агентство по делам франкоговорящих стран. Именно это Агентство спонсировало, например", проведение Третьей ежегодной конференции Ассоциации франкоговорящих омбудсманов и медиаторов (АФОМ), которая состоялась в Тунисе в октябре

2003 г. Темой конференции была «Омбудсман/Медиатор как ключевое звено в достижении административной прозрачности».

Интересна эволюция института Медиатора в Алжире. Этот институт был создан в марте 1996 г. в соответствии с декретом 96-115. До 1999 г. офис Медиатора работал параллельно с Национальной обсерваторией по правам человека. В 2001 г. оба института были распущены и заменены Национальной консультативной комиссией по защите и развитию прав человека.

В Египте Департамент по жалобам был создан как часть Высшего совета по положению женщин, возглавляемого миссис Муаборак, супругой руководителя государства. Этот Департамент, названный «Офисом Омбудсмана», рассматривает жалобы от женщин Египта.

Несколько особняком от остальных африканских стран находится офис Публичного защитника[22] (Public Defender) ЮАР, который возник в период демократических преобразований в этой стране. История его создания, вероятно, аналогична истории создания офиса Защитника народа Испании, только в условиях ЮАР и на двенадцать лет позднее. В ходе межпартийных консультаций, предшествующих выборам 1994 г., было достигнуто соглашение о том, что Южная Африка должна иметь своего Омбудсмана. В качестве названия было выбрано более понятное — Публичный защитник. Публичный защитник назначается президентом по рекомендации Национальной ассамблеи[23] в соответствии со ст.9 Конституции 1996 г., на один срок в 7 лет.

В соответствии с Конституцией публичный защитник подчинен только Конституции и закону. Ни одна личность или орган не имеют права вмешиваться в работу его офиса. Первым Публичным защитником Южной Африки стал преподобный Баква, избранный 1 октября 1995 г. тремя четвертями голосов совместного заседания палат Ассамблеи и Сената. В соответствии с законом он работал на этом посту до сентября 2002 г., завоевав искреннее уважение как внутри страны, так и за ее пределами — он был избран также вице-президентом Международного института Омбудсманов[24].

4.5. Уполномоченный по защите граждан Польши — первая «ласточка» в советских и постсоветских странах

Польша оказалась первой из стран Советского лагеря, в которой появился институт Омбудсмана, точнее сказать, первый институт парламентского Омбудсмана. Он возник еще в «социалистической» Польше, когда она находилась под руководством ПОРП. В ряде книг и обзоров конца 60-70-х годов, посвященных анализу первых шагов развития института Омбудсмана в разных странах, в разделах, посвященных СССР и странам Восточной Европы, приводились данные об институте прокуратуры как наиболее близкого аналога института Омбудсмана[25]. Далее мы подробно обсудим обоснованность этой аналогии, сейчас же обратимся к ситуации в Польше 80-х годов.

Как известно, мощное реформаторское движение польских рабочих и

интеллигенции конца 70-х годов под руководством профсоюза «Солидарность» было подавлено генералом Войцехом Ярузельским, который стал лидером Польской объединенной рабочей партии (ПОРП) на весь период 80-х годов. Однако наряду с арестами лидеров «Солидарности», руководство ПОРП вместе с В. Ярузельским проводило работу по внедрению системы институтов, которые оказались крайне полезными для польского общества после краха социализма, — институтов административного и конституционного правосудия, которые действительно могли бы защитить простого человека от произвола чиновников, и института Омбудсмана. Так, уже в 1980 г. в Польше была создана система административной юстиции во главе с Высшим административным судом, в этом же году была восстановлена независимая Верховная контрольная палата, образована Комиссия жалоб и предложений Сейма. Далее, в 1982 г. был учрежден государственный трибунал и в 1985 г. — Конституционный суд. Создание института Уполномоченного по правам граждан фактически завершило формирование институциональных гарантий законности в Польше. Что заставляло лидеров ПОРП идти на эти шаги — только ли, как предполагает Е. Лентовска, желание укрепить в мировом общественном мнении и в польском обществе веру в свои добрые намерения[26], или действительные намерения постепенно реформировать старую античеловеческую систему — остается пока за кадром. Но факт остается фактом — к моменту крушения старой однопартийной системы в Польше уже была создана система институциональных гарантий законности, система, которую в России, например, приходилось достраивать позже[27].

Возможность создания в Польше института Омбудсмана обсуждалась в научном сообществе Польши уже в 60 — 70-е годы, появлялись научные статьи и монографии по сравнительно-правовому исследованию этого вопроса. В 1981 г. Комитет юридических наук Польской академии наук официально высказался в пользу создания института Уполномоченного по правам граждан в Польше, эта инициатива обсуждалась на X съезде ПОРП. В результате 15 июля 1987 г. был принят Закон об Уполномоченном по правам граждан[28]. Этот закон давал Уполномоченному, наряду с возможностью инициировать расследования, как по собственной инициативе, так и по обращениям, и широкими возможностями для получения информации, также и право возбуждать уголовное преследование. Тем самым польский Омбудсман выходил на уровень шведского прототипа[29]. 24 августа 1991 г., т.е. уже в другую историческую эпоху, в Польше был принят Закон о внесении изменений в закон 1987 г., который снял некоторые ограничения компетентности Уполномоченного и ввел процедуру утверждения кандидатуры после выборов в Сейме сенатом.

Польский Омбудсман имеет широкую компетенцию. К его полномочиям относятся дела о нарушении прав и свобод граждан органами власти, органами государственной администрации, а также другими учреждениями, выполняющими функции, делегированные им администрацией. Омбудсман может заниматься и делами, относящимися к компетенции судов, но не

вправе нарушать независимость судей. Это означает, что он не может вмешиваться в дела, находящиеся в производстве судов, не вправе вторгаться в принятие судами решений, но он может, например, указывать на волокиту, излишнюю затяжку судебного процесса. Омбудсман вправе возбуждать дела в Конституционном суде, а также в Высшем административном суде. Он вправе опротестовать в порядке надзора любое вступившее в законную силу судебное решение, любой вступивший в законную силу приговор суда (такой надзорный протест подается в Верховный суд), может потребовать возбуждения дисциплинарного производства. Омбудсман действует на основании заявления заинтересованного лица, но вправе начать действовать и по собственной инициативе. Компетенция Омбудсмана не знает исключений, связанных, к примеру, с тем, что дело касается Вооруженных сил, или мест лишения свободы, или деятельности органов внутренних дел. Нет также исключений, обусловленных уровнем того органа, действия которого критикует Омбудсман.

Мы уже останавливались на роли личности Омбудсмана, и особенно первого Омбудсмана, который как бы задавал уровень для своих последователей. Ева Лентовска в одной из своих статей предполагает, что выбор Омбудсмана, который в условиях 1987 г. целиком зависел от воли руководства ПОРП, был связан с надеждой на то, что институт Омбудсмана окажется послушным органом, которым легко будет управлять. «Именно поэтому, насколько я могу судить, при назначении первого Омбудсмана выбор пал на женщину, и притом такую, которая не была политически «ангажирована» (не была связана ни со структурами тогдашней власти, ни с оппозицией), женщину-ученого, которая до того не занималась никакой общественно-политической деятельностью»[3"].

Действительно, Ева Лентовска не занималась политикой. Она была квалифицированным профессором гражданского права. Как написал в своем предисловии к ее книге Сергей Сироткин, гражданское право — отрасль права, которая меньше других поддается идеологической корректировке и интерпретации и требует максимальной строгости и коррекции[31]. Вступив на свой пост, Ева Летовска очень скоро поняла, что ожидания от ее деятельности как в обществе, так и в правительстве существенно превосходят ее возможности, тем более, что эти желания часто противоречили друг другу — от требований вернуть вклады в банки, сделанные еще в период Царской России, до предложения одного заместителя министра разработать нормативные акты, которые должно было подготовить его собственное ведомство. За четыре года своей работы офис Е. Лентовской получил около 120 тысяч обращений. В этой ситуации профессор Лентовска добровольно взяла на себя тяжелую ношу просвещения населения и объяснения принципов и тактики работы своего института. Начиная с мая 1988 г. и до окончания срока ее полномочий она стала регулярно публиковать на страницах популярной газеты «Жечьпосполита» (Республика) очерки о повседневной деятельности возглавляемого ею института. Эти очерки были

затем изданы в Польше отдельной книгой, а затем были переведены и изданы на русском языке[32].

Наличие этой книги на русском языке, которая стала «настольным учебником» для многих российских уполномоченных по правам человека и их сотрудников, избавляет нас от необходимости подробно останавливаться на деталях ее работы. Отметим только, что с самого начала она верно выбрала позицию деполитизированности. Когда к ней приходили представители оппозиции с предложением подписать какой-нибудь текст с осуждением правительства, она отказывала со словами — «я здесь не для того, чтобы защищать «Солидарность» от правительства или правительство от «Солидарности», моя задача — защищать закон». Это позволяло ей сохранять нормальные отношения и решать конкретные дела со старым руководством Польши, но это же и доставило ей проблемы, когда оппозиция пришла к власти.

Так, например, в середине 1990 г. по инициативе кругов, близких к Католической церкви и к «Солидарности», была предпринята попытка коренным образом реформировать институт Омбудсмана, который обвиняли в непокорности по отношению к «новой» власти. Обвинения формулировались как «чрезмерная заинтересованность Омбудсмана в системных изменениях законодательства и правоприменительной практики», тогда как реформаторы охотнее видели бы Омбудсмана в роли адвоката отдельных, мелких, индивидуальных дел. Предлагалось также лишить Омбудсмана возможности выступления перед Сеймом с годовым отчетом, а его статус свести к статусу бюро жалоб, органа, не имеющего никакого веса и лишенного возможности действовать. Хотя Сейм в октябре 1990 г. отверг попытку пересмотреть закон, волны недовольства новой политической элиты продолжали накатывать на новый институт[33].

Так, весной 1993 г., уже в период работы второго польского Омбудсмана, профессора права Т. Зелиньского, большая группа депутатов Сейма (более 100 чел.) попыталась сместить его с этого поста. Они были недовольны заявлениями Т. Зелиньского об опасности превращения Польши в теократическое государство, передачей им в Конституционный трибунал дел, касающихся абортов и преподавания религии в школе. Отказ спикера Сейма, который по закону Польши может инициировать отставку Омбудсмана, поддержать эту инициативу предотвратил создание опасного для поставторитарных стран прецедента[34].

В заключение отметим также важную принципиальную позицию, которую заняла Ева Лентовска и которую поддерживали затем все ее коллеги на этом посту. Хотя по закону польский Омбудсман имеет право баллотироваться на этот пост повторно, все уполномоченные по правам граждан не использовали эту возможность, исходя из того, что в условиях поставторитарной страны Омбудсман, думая о своем переизбрании, будет стремиться к сохранению добрых отношений с руководством и поэтому не сможет сохранить свои принципиальные позиции[35].

4.6. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: возникновение института

В отличие от Польши и тем более от стран Западной Европы и Америки, идея института Омбудсмана пришла в страну не через академическое сообщество, не через публикации профессоров права или публичной политики. И хотя в советское время в научной периодической литературе появлялись отдельные публикации об этой структуре[36], они не стали предметом публичной дискуссии (которые вообще, за редкими исключениями[37], отсутствовали в СССР) и не повлекли за собой конкретных инициатив, тем более, что в СССР существовал институт Прокуратуры, осуществлявший функцию общего надзора и также принимавшей жалобы и заявления от граждан, рассматриваемый зарубежными исследователями в качестве аналога института Омбудсмана. Кроме того, в Советском Союзе существовала обширная система работы с «письмами и заявлениями» граждан, которая, наряду с функцией контроля за самими же гражданами, отчасти выполняла и функцию обратной связи, хотя и в весьма ограниченных размерах[38].

Обсуждение идеи института парламентского Омбудсмана, защитника прав граждан, как института, который в принципе мог бы состояться на отечественной почве, происходило не в академических кругах, а в среде советских диссидентов. По словам известного правозащитника и первого российского Омбудсмана С.А. Ковалева, во время встреч диссидентов в 60-70-е годы, наряду с обсуждениями конкретной ситуации в стране, планами выпуска «Хроники текущих событий», арестов товарищей по движению, обсуждались «фундаментальные принципы права, разумного и свободного устройства общественной жизни»[39]. При этом большинство участников этих дискуссий не предполагали, что эти идеи могут быть реализованы при их жизни и, причем с их непосредственным участием. Однако это произошло в реальности.

Весной 1990 г. С.А. Ковалев был избран Народным депутатом РСФСР и вскоре возглавил Комитет по правам человека в Верховном Совете РСФСР. Именно этот комитет стал разработчиком связанных с правами человека проектов новой Конституции России и Декларации прав и свобод человека и гражданина РФ. В ситуации бурного развития демократических реформ оказались востребованными и те обсуждавшиеся в кружках диссидентов идеи, которые, как им казалось, не имеют шансов быть воплощенными в жизнь и тем более с их непосредственным участием. Активными участниками этого процесса были также депутаты Сергей Сироткин и Борис Золотухин.

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. Эта статья сохранялась и в большинстве 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[4"].

Первое же официальное юридическое закрепление идея российского Омбудсмана получила с принятием Верховным Советом 22 ноября 1991 г. Декларации прав и свобод человека и гражданина РФ Последняя, 40-я статья Декларации устанавливала, что на Парламентского уполномоченного по правам человека возлагается парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Предполагалось, что Парламентский уполномоченный назначается Верховным Советом сроком на пять лет, подотчетен ему и обладает той же неприкосновенностью, что и депутат. Полномочия нового должностного лица и порядок их осуществления должны были быть урегулированы отдельным законом.

Принятие этого закона, однако, произошло спустя четыре года после принятия новой Конституции РФ 1993 года, причем процесс его прохождения сначала через Верховный Совет, а затем и через Государственную Думу отражал все перипетии политической борьбы того времени. Первый вариант проект закона «О парламентском Уполномоченном по правам человека и гражданина Российской Федерации» был разработан В.В. Бойцовой и представлен в 1992 г. в Комитет по правам человека ВС РФ. В законопроект были заложены черты, близкие к классической модели парламентского Омбудсмана. Согласно проекту закона, «Уполномоченный учреждается в целях контроля за соблюдением законов в области прав человека и гражданина, дополнения средств правовой защиты личности, совершенствования системы государственной власти и управления, укрепления доверия и создания гармонии между гражданином и государством, обеспечения высоких стандартов компетентности, справедливости, эффективности при применении законов». По данному проекту, Уполномоченный назначается и смещается Госдумой, однако при выполнении своих обязанностей независим и действует по своему усмотрению, не связан никаким императивным мандатом. Омбудсман должен был получать жалобы через депутатов, а для оказания ему содействия и контроля за его деятельностью образовывался бы Специальный комитет Госдумы по делам парламентского Уполномоченного[41].

Однако доработанный в Комитете законопроект так и не был внесен на рассмотрение — из опасений, что на должность Омбудсмана может быть назначен ставленник национал-коммунистического большинства хасбулатовского Верховного Совета, что приведет к дискредитации идеи[42].

Летом 1993 г., когда в рамках конституционного совещания под эгидой Президента РФ шла работа над проектом новой Конституции, в одном из его вариантов положение об Уполномоченном по правам человека отсутствовало, что было связано, возможно, с определением «парламентский», вызывавшим отрицательную реакцию в период противостояния Президента и парламента. В этой ситуации проявил настойчивость С. Ковалев, его энергично поддержали Б.

Золотухин и С. Филатов. В результате норма об Омбудсмане была восстановлена, правда, в более кратком и неопределенном виде, нежели она была в ранних проектах[43]. В итоге референдума 1993 года новая Конституция была принята, и в ней зафиксировано наличие Уполномоченного по правам человека: в ст. 103, п. «д» указано, что «К ведению Государственной Думы относятся...д) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом»[44].

Несмотря на отсутствие этого закона, Государственная Дума первого созыва в самом начале своей работы, использовав положение о прямом действии норм Конституции, 17 января 1994 г. в рамках «пакетного соглашения» о разделении постов между фракциями назначила первого Уполномоченного по правам человека в РФ — им стал Сергей Ковалев (фракция «Выбор России»), одновременно продолжавший возглавлять Комиссию по правам человека при Президенте РФ (с сентября 1993 г. до января 1996 г.). Вскоре был издан президентский указ «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека» (1994). Этим документом было установлено, что до принятия соответствующего федерального конституционного закона реализация конституционных функций Уполномоченного по правам человека обеспечивается путем осуществления им полномочий, предоставленных председателю Комиссии по правам человека при Президенте РФ[45]. Этим же Указом Сергею Ковалеву была вменена подготовка к полноценному введению института Уполномоченного после принятия соответствующего закона, и даже был предоставлен маленький штат для этой подготовки.

Вот как сам С. Ковалев описывает эту деятельность: «Что это была за работа? Во-первых, мы организовали международную конференцию. Деньги на нее были отпущены не Думой, а программой развития ООН. Эта конференция проходила в Москве, на нее съехалось довольно много европейских омбудсманов. Там разговор шел немного о философии этой службы, а главным образом, о важных технических деталях — о том, как она должна быть организована. Во-вторых, продолжает привлекать сегодня внимание и интерес международных фондов и организаций. Многие из этих организаций прилагали реальные усилия для внедрения и содействия развитию в республике новых для нее демократических институтов.

К числу таких новых демократических институтов относится и институт Омбудсмана, или институт государственного защитника прав человека. Деятельность международных организаций по созданию института Омбудсмана в Кыргызстане началась в середине 90-х годов. В Кыргызстан приезжали эксперты ОБСЕ и Программы развития ООН (ПРООН), некоторых других организаций, которые проводили оценку правовой системы страны. Один из выводов экспертов свидетельствовал о массовых нарушениях прав человека, которые сопровождались отсутствием государственных институтов, направленных на их защиту. Эта ситуация была характерна не только для Кыргызстана, но и для большинства постсоветских стран. Люди знали о существовании прав человека,

даже были информированы об их нарушениях в других странах — например, в Индии, но меньше всего относили это понятие к себе[52]. С другой стороны, в документах ООН, других международных организаций уже было зафиксировано значение института Омбудсмана как фактора развития демократического правового государства, как фактора успеха поставторитарного перехода к демократии.

В этой ситуации международные организации, доноры начали работу по информированию о существовании института Омбудсмана и о его возможностях как неправительственных организаций, так и государственных структур — администрации президента, правительства, органов юстиции, правоохранительных органов — и процесс постепенно начался.

Важным направлением было создание общественного мнения, а для его формирования необходимо было наличие правозащитных организаций. Поддержка их создания и развития также были важным направлением работы доноров. Правозащитные организации далее уже сами распространяли в обществе информацию об институте Омбудсмана, а также ставили соответствующие вопросы перед правительством страны. В результате примерно с 1999 г. началась конкретная работа в администрации президента страны. Непосредственным толчком к ее началу стала фраза в одном из выступлений Аскара Акаева о том, что хорошо было бы подумать о таком внесудебном институте защиты прав человека, как институт Омбудсмана[53]. Специалисты из юридических отделов правительства и администрации президентов начали работать над законопроектом.

Вскоре к разработке законопроектов активно подключились и депутаты Законодательного собрания Жогорку Кенеша (парламента) Кыргызской Республики, причем преимущественно депутаты, оппозиционные правительству. Они поняли, что новый институт может реально контролировать исполнительную власть, защищая простых людей, а активное участие в его создании может быть также замечено и избирателями. Вовлечению депутатов в процесс создания института Омбудсмана способствовали и организованные донорами неоднократные поездки депутатов в европейские страны, в частности в Швецию, в ходе которых они знакомились с практическим опытом работы института Омбудсмана в этих странах[54].

В результате появилось несколько проектов закона, которые стали предметом рассмотрения и экспертизы нескольких иностранных консультантов ОБСЕ и ООН, которых пригласили в 1999 г. в Бишкек. Велась длительная и кропотливая работа, которая дала результаты в 2002 г. На наш взгляд, принятие в этом году закона об Омбудсмане в Кыргызстане было обусловлено целым рядом фактором:

—Во-первых, в стране появились сильные правозащитные НПО, которые требовали создания этого института.

—Во-вторых, появился второй центр принятия решения — парламент, в котором достаточно значимую роль играли и играют оппозиционные депутаты, оценившие значение борьбы за права человека как с

принципиальной точки зрения, так и с точки зрения привлечения электората.

—Наконец, в стране понизилось доверие населения к власти. Власть показала себя с негативной стороны,и люди стали отворачиваться от нее. Наряду с общей тенденцией падения доверия к власти весной 2002 г. на юге страны в Аксае власти применили оружие против мирной демонстрации.

В этой ситуации готовность президента создать институт Омбудсмана была достаточно адекватным ответом на кризисную ситуацию. Весной 2002 г. уже существовало несколько вариантов законопроекта. Прежде всего, это был вариант, предложенный администрацией президента. Далее было несколько депутатских вариантов, в частности, предложенных председателем депутатской комиссии по правам человека О. Малеванной, председателем Комиссии по правам человека при президенте страны, депутатом Турсунбаем Бакир уулу, а также так называемые такибаевский и казырбековский проекты. Наконец, свой вариант законопроекта предложили и приглашенные донорами иностранные эксперты — они не только оценили существующие, но и разработали свой вариант законопроекта. В течение лета 2002 г. в парламенте шло интенсивное обсуждение этих законопроектов, некоторые из них отклонялись, другие реанимировались...

В результате 25 июня 2002 г. был принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша (парламента) Кыргызской Республики, а 31 июля подписан президентом достаточно прогрессивный закон, соответствующий основным международным стандартам, а в чем-то и опережающий их. В соответствии с законом, Омбудсман (Акыйкатчы) Кыргызской Республики избирался парламентом, причем выдвигать кандидатуры могли не только президент и депутаты парламента, но и партии и общественные организации страны. Омбудсман Кыргызстана может начинать расследование как по собственной инициативе, так и по поступившей к нему жалобе. Он имеет широкие полномочия при расследовании дела, а также право безотлагательного приема президентом и участия в работе всех коллегиальных властных структур Кыргызстана. Омбудсман наделен также таким важным правом, как право обращения в Конституционный суд страны. Из потенциально возможных прав «классического» Омбудсмана он не обладает, пожалуй, только правом законодательной инициативы.

Вскоре после вступления закона в силу состоялось и избрание первого Омбудсмана Кыргызской Республики. В борьбу за этот пост вступило семь человек. Президентом Кыргызской Республики была внесена кандидатура экс-министра иностранных дел страны М. Иманалиева, депутатскими группами и политическими партиями были внесены кандидатуры экс-депутата Ж. Казакбаева, лидера Правозащитного движения Кыргызстана Т. Акунова, депутатов Законодательного собрания Д. Садырбаева, А. Мамбеталиевой и Т.Бакир уулу, а также в качестве самовыдвижения появилась кандидатура лидера Ассоциации независимых фермеров А. Базаркулова.

Практически никто из них, кроме Турсунбая Бакир уулу и Тур-сунбека Акунова, не имел до этого опыта правозащитной деятельности. Популярностью в народе пользовался также кинорежиссер Садырбек

Дооронбев[55]. Среди сильных кандидатов местные эксперты выделяют выдвинутого Президентом бывшего министра иностранных дел страны Муртанбека Иманалиева. Однако, увидев неблагоприятный для себя расклад голосов, он снял свою кандидатуру накануне голосования. Другим потенциальным кандидатом была председатель депутатской комиссии по правам человека О. Малеванная, дочь влиятельного редактора главной русскоязычной газеты страны — «Слово Кыргызстана», но она также отказалась от борьбы из-за неудачного для нее расклада голосов. После ухода из числа кандидатов М. Иманалиева, официальной кандидатурой правительства и президента стала депутат парламента А. Мамбеталиева, но она не смогла составить сильной конкуренции депутату парламента и автору одной из версий законопроекта Турсунбаю Бакир уулу, который был избран на пост Омбудсмана в первом туре голосования, получив 36 из 52 голосов верхней палаты Жогорку Кенеша — киргизского парламента[56].

Турсунбай Бакир уулу — первый Омбудсман Кыргызской Республики

Первому киргизскому Омбудсману в момент избрания было 44 года. Он окончил два университета — Кыргызский государственный, Киевский государственный университет им. Т.Г. Шевченко по специальности «философия», защитил диссертацию на соискание степени кандидата философских наук. Женат, отец пятерых детей. Еще в горбачевское время молодой преподаватель философии Ошского университета стал основателем движения демократической интеллигенции «Рух», а в 1995 г. возглавил одну из первых политических партий страны «Эркин Кыргызстан».

По оценке аналитиков новостной ленты Правда. Ру. Турсунбай Бакир уулу по своим взглядам является демократом националистической ориентации, верит в ценности ислама (в 1999 г. он совершил паломничество в Мекку), выступает за легализацию запрещенной пока радикально-исламистской партии «Хизбут Тахрир». В выступлениях парламентской оппозиции, требующей отставки Аскара Акаева, участия не принимал, однако публично заявлял, что нынешняя власть проблемам юга страны уделяет очень мало внимания[57].

В книге редактора оппозиционной газеты «Республика» и участницы демократического движения 90-х годов Замиры Сыдыковой «За кулисами демократии по-кыргызски», опубликованной на веб-сайте этой газеты, приводится ряд интересных характеристик Турсунбая Бакир уулу как политика. Так, например, в созданной в 1991 г. активистами Демократического движения Кыргызстана демократической партии «Эркин Кыргызстан» уже год спустя, в 1992 г. наметился раскол между двумя ее лидерами, представляющими либеральную и радикальную позицию. В этой ситуации «молодой, начинающий политик, кандидат философских наук Турсунбай Бакир уулу, тогда председатель Ошского отделения партии ЭрК, на очередном съезде, проходившем в Оше, в момент произошедшего раскола попытался опровергнуть мнение о том, что раскол в партии произошел только из-за личностных трений между Текебаевым и Тургуналиевым... Анализируя сложившееся положение, Турсунбай Бакир уулу тогда недоумевал, почему в структуре партийной деятельности невозможно

сосуществование, сочетание и либерализма, о котором говорил Текебаев, и радикальности, последовательным сторонником которой оказался Топчуке»[58].

В этой же книге приводятся слова теперь уже председателя партии «Эркин Кыргызстан» Турсунбая Бакир уулу: «Мы должны быть радикалами, поддерживающими правильную прогрессивную деятельность президента, правительства, парламента. Однако, если власть допускает грубейшие промахи, мы должны смело заявить об этом, указать на ошибки, предложить свой вариант, а если надо, то и потребовать их исправления.»[59].

Рассказывая далее о событиях 1995-1996 гг., когда в процессе президентских выборов один из лидеров партии был арестован, Замира Сыдыкова так описывает состояние Бакир уулу: «Судя по всему, на Турсунбая как шок подействовал арест его брата, обвиненного в хранении наркотиков. Знал ли Турсунбай — известно только ему самому, но все это вызвало в его душе панику, и первым делом он попытался броситься в объятия президента, кинув ему под ноги ЭрК. В своем интервью нашей газете он рассказал, что обратился с письмом к президенту, предложив конструктивное сотрудничество с официальной властью. Но Акаев не ответил. Надо знать его характер. Во-первых, он не прощает, во-вторых, он уже знал, что Турсунбай внутренне сломлен. Не могу не удержаться, чтобы не процитировать Турсунбая «раннего»: «Нет, господин президент! Пока Вы лично сами согласно Конституции не проявите себя истинным поборником всех ее статей, пока реально не докажете, что Вы — истинный Демократ (сейчас доказано лишь то, что М. Акаева — первая леди Кыргызстана), пока Вы не отгоните от государственной власти «окабаневших» чиновников, превративших ее в кормило, пока Вы не станете истинно народным Президентом — не будете защищать права и достоинство каждого гражданина, «правильно» мыслящего и инакомыслящего, взрослого и еще ребенка, — я остаюсь в оппозиции к Вам как главе государства и лидеру партии номенклатуры»[60].

Оставим на совести З. Сыдыковой характеристики Турсунбая как «сломленного» политика. Вся его последующая деятельность противоречит этой характеристике. Вместе с тем из приведенного выше описания виден особый стиль Бакир уулу как политика — сочетание ярких и четких заявлений, иногда носящих радикальный характер, с готовностью при наличии возможности конструктивно сотрудничать с властью, оставляя при этом за собой право на ее критику.

Важно отметить, что Турсунбай Бакир уулу ранее уже занимал ответственный пост, связанный с государственной правозащитой, — в 1998-2000 гг. он был председателем Комиссии по правам человека при президенте Киргизской Республики. И тогда его отношения с главой государства складывались очень сложно. Как отмечают местные эксперты, он не оправдал надежды Аскара Акаева на то, что защитник прав человека «при президенте» будет послушно выполнять его волю. Турсунбай Бакир уулу, в частности, выступал против жесткой регламентации религиозной жизни, против преследования сторонников фундаменталистского подхода к основам учения пророка Мухаммеда. По его мнению, гонения против инакомыслящих как раз и

создают условия для формирования подпольных экстремистских организаций, привлекают к ним молодежь.

В этот период он выполнял также непростую дипломатическую задачу по освобождению кыргызских и японских заложников из рук исламских боевиков и по прекращению войны на Юге страны, во время баткенеких событий 1999 г., для чего ему был даже присвоен дипломатический ранг— Чрезвычайный и Полномочный Посол Кыргызской Республики. Результатом этой работы было освобождение заложников и предотвращение прорыва боевиков во внутренние районы Киргизии.

И хотя эти действия, в том числе и контакты с исламскими экстремистами, он предпринимал по личному заданию президента, позже председатель Службы национальной безопасности К. Иманкулов обвинял его в сотрудничестве с радикальными исламистами, в том числе с лидерами Исламского движения Узбекистана[61]. Стоит отметить, что и в процессе самой миссии по освобождению заложников проправительственная пресса в Бишкеке старалась поставить под сомнение действия оппозиционного депутата[62].

В 2000 г., после того как Турсунбай Бакир уулу понял, что позиция председателя Комиссии по правам человека не обеспечивает ему необходимой независимости в защите прав человека, он подал в отставку и начал работу по подготовке закона об Омбудсмане Республики Кыргызстан[63].

Как уже отмечалось, летом 2002 г. закон был принят, а 21 ноября этого же года Турсунбай Бакир уулу стал первым Омбудсманом Кыргызстана. Его избрание сопровождалось сочувственными публикациями в прессе демократической и оппозиционной направленности и достаточно скептическими — в прессе проправительственной. Так, например, основная русскоязычная газета страны, правительственный официоз «Слово Кыргызстана» сразу после его избрания опубликовала материал под характерным заголовком «Детская болезнь левизны» Омбудсмана», в котором, в частности, говорилось: «В то же время, естественно, трудно ожидать от новоизбранного омбудсмена, что он разом освободится от идейного «груза» своего недавнего прошлого, политических пристрастий, сформировавшихся в результате его профессиональной и общественной деятельности. Как бы ни хотел и как бы ни декларировал Турсунбай Бакир уулу свою объективность и принципиальность, но на первом этапе определяющими будут его политические взгляды. Именно под их влиянием он будет строить свою правозащитную деятельность... Не получится ли так, что офис омбудсмена станет штабом защиты прав не простых граждан, а политиков из разряда обиженных или отбывших и отбывающих наказание? И что главными объектами внимания нашего омбудсмена будут те лица, чьим банальным уголовным делам придана откровенно политическая окраска?»[64]. Под аккомпанемент подобных публикаций и началась работа Турсунбая Бакир уулу во главе нового для страны государственного института.

Начало работы кыргызстанского Омбудсмана. Формирование аппарата

Собственно говоря, работа офиса Омбудсмана началась в феврале 2003 г., для него было выделено двухэтажное здание в центре города, а также бюджет в размере 4 млн. сомов (примерно 90 тыс. долларов). Сразу отметим, что выделенные средства составляли лишь одну седьмую от представленной Омбудсманом сметы. В этой ситуации перед ним был выбор между двумя вариантами действия:

Первый вариант — набирать штат исходя из имеющейся суммы (по оценкам экспертов — примерно 40 чел.), налаживать работу офиса и затем уже расширять его и создавать отделения в областях республики, начиная, например, с одного отделения на Юге страны.

Второй вариант — исходить из заявленной им сметы, в расчете на то, что недостающие деньги удастся затем получить из каких-то источников, создавать региональные представительства во всех семи областях. Турсунбай Бакир уулу выбрал второй вариант и считает свой выбор правильным. Так, в беседе с автором этих строк он в качестве одного из главных своих достижений за первые два года работы отметил именно создание региональных представительств в областях республики, благодаря которым жители этих областей, а не только столицы, смогли получить реальную возможность для подачи обращений к Омбудсману. Отметим также, что необходимость быстрого создания офисов Омбудсмана в регионах страны была также принципиальной позицией депутатской фракции «Регионы Кыргызстана»[65], лидером которой был ранее сам Бакир уулу, то есть организация региональных представительств была определенным обязательством Омбудсмана перед его бывшими коллегами по депутатской фракции.

Вместе с тем с учетом сотрудников региональных офисов число членов аппарата быстро выросло примерно до 160 чел. Одним из последствий этого вскоре стали задержки в выдаче им заработной платы — напомним, что реально выделенные изначально средства были рассчитаны на вчетверо меньший штат. Другим следствием быстрого приема людей на работу в аппарат Омбудсмана — как в центральный офис, где работает примерно 80 чел., так и в его региональные представительства — стали частые кадровые ошибки, вызвавшие вскоре, в совокупности с задержками зарплаты, высокую текучесть сотрудников. Спустя полгода после начала работы офиса киргизского Омбудсмана из него были уволены несколько ответственных сотрудников. Вскоре в Жогорку Кенеше (парламенте) республики появилось анонимное письмо с критикой работы Омбудсмана, при этом основной удар наносился на подбор им сотрудников, включая и подбор их по знакомству и родственным связям. В сентябре 2003 г. в «Вечернем Бишкеке» появилась уже подписанная статья, в которой в едкой, ернической форме выдвигались аналогичные обвинения[66]. При этом каких-либо опровержений эта газета не печатала.

В этой ситуации Турсанбай Бакир уулу вместе с коллегами приняли решение для прорыва информационной блокады самим издавать Информационный бюллетень Омбудсмана Кыргызской республики. Ввиду отсутствия в бюджете средств на его издание, каждый выпуск оплачивали и

оплачивают из своего кармана ответственные сотрудники аппарата по очереди. Уже во втором номере этого бюллетеня от 26.11 .03 появилось подписанное Омбудсманом «Открытое письмо бывшим коллегам или ответ «анонимным злопыхателям», в котором он так описывал свою стратегию подбора кадров: «Меня упрекают в том, что набраны в основном молодые сотрудники. Но конкурс о вакансиях на замещение должностей был объявлен в популярных газетах «Моя столица» и «Агым» на русском и кыргызском языках. При отборе кадров (не ленясь, я с каждым из них провел личное собеседование) основной упор делался на человеческие качества (специфика работы с заявителями и жалобщиками), образование. Большую роль играли внешние рекомендации, в том числе и от депутатов Жогорку Кенеша. Кстати, некоторые из набранных на руководящие должности по рекомендациям депутатов, вместо того, чтобы «учить молодых сотрудников», сами и явились плохими образцами для подражания, за что и были уволены[67]». Далее в этом же письме Турсунбай Бакир уулу отмечает, что за допущенные ошибки в работе были наказаны руководитель аппарата Омбудсмана С. Ярошук и его заместитель Т. Ко-шоков (один уволен, другой освобожден от занимаемой должности)[68]. Таким образом, сам Омбудсман признавал существование проблем с менеджментом внутри своей организации. Это было обусловлено, с одной стороны, отсутствием у него опыта руководства большими коллективами и спешным набором сотрудников. С другой стороны, существенную роль играли и местные «восточные» традиции, когда отказать в просьбе родственнику или коллеге по работе считается весьма предосудительным. Интересно, что по информации местных экспертов, Турсунбай Бакир уулу публично говорил об этой проблеме, о том, что он вынужден следовать просьбам депутатов, чтобы в будущем сохранить с ними нормальные отношения для эффективности работы своего института не в абстрактном государстве, а в конкретных условиях Кыргызской Республики.

Осенью 2003 г. им был приглашен на работу А. П. Илияев, его коллега по работе в Ошском пединституте, который имел хороший опыт по созданию и руководству Ошским филиалом Бишкекского университета, и работа аппарата постепенно стала налаживаться. Постелен^ но вокруг него стала складываться настоящая команда.

4.8. Развитие института Омбудсмана в республиках Южного Кавказа

Первой республикой Южного Кавказа, в которой появился институт Омбудсмана, была Грузия. Уже в принятой летом 1995 г. Конституции этой страны содержалась специальная 43-я статья, состоящая из трех пунктов, в которых описывались цели и задачи института Народного защитника Грузии, а также указывалась процедура его избрания. Кроме того, в ст. 89, посвященной деятельности Конституционного суда Грузии, Народный защитник был указан как одна из государственных структур, способных инициировать рассмотрение дела в Конституционном суде. Год спустя, 16 мая 1996 г., парламентом Грузии

был принят и Органический (конституционный) закон о Народном защитнике.

И процесс подготовки Конституции, и этапы подготовки и обсуждения закона о Народном защитнике проходили при активном участии ученых-юристов и политологов, представителей политических партий и неправительственных организаций. В этом процессе участвовали и эксперты из международных организаций, но ведущую роль играли все же представители грузинской общественности[69].

В результате конституционное основание деятельности грузинского Омбудсмана выгодно отличается от российской Конституции, принятой полтора года раньше, где Уполномоченный по правам человека упоминается только в одном из пунктов статьи, посвященной полномочиям Государственной Думы. Грузинский вариант выгодно отличается и от принятой год спустя после Грузии Конституции Украины, в которой Уполномоченному Верховной Рады была посвящена отдельная статья, но лишь констатирующая наличие такого института, и тем более от Конституций Азербайджана, Армении, Киргизии, Молдавии, Узбекистана и других республик СНГ, в которых упоминание об институте Омбудсмана вообще отсутствует.

После принятия закона о Народном защитнике прошло, однако, более двух лет, пока парламент страны не избрал первого Народного защитника — бывшего начальника налоговой службы, генерала милиции и советника Эдуарда Шеварднадзе Давида Саларидзе. Первый защитник, однако, не оставил после себя особой памяти, проработал на этом посту менее года и, поняв, по-видимому, что попал не на свое место, подал в отставку и продолжил свою политическую карьеру уже в качестве депутата грузинского парламента.

В 2000 г. на этот пост была избрана Нана Девдариани, журналист и политик, вновь избранная в 1999 г. в грузинский парламент, зам. председателя социалистической партии Грузии. Именно с ее именем и деятельностью в 2000-2003 гг. связано становление института Народного защитника в Грузии.

Ее отношение к своей работе хорошо передает ее ответы корреспонденту Бакинской газеты «Эхо», в процессе интервью, данном в середине ее деятельности на посту народного защитника:

«Вопрос: — Известно, что права человека — это самый больной вопрос для правительств новых независимых государств. Не испытываете ли вы противодействие властей?

- Нет. Начнем с того, что я абсолютна убеждена в том, что сознательно занимаются нарушением прав человека только очень глупые люди. А я не считаю, что в грузинском правительстве находятся такие люди. Я слишком хорошо знаю президента Шеварднадзе. Поэтому я не сторонник мнения, что нарушения прав человека происходят по вине чьей-то злой воли в правительстве. Ведь права человека нарушаются даже в развитых демократических странах. Задача правозащитника заключается не в том, чтобы искоренить нарушения прав человека, а сделать так, чтобы это стало исключением в нашей жизни. Потому я больше ориентируюсь на решения и законодательные акты комплексного характера, которые бы исключали нарушение прав многих граждан. Это поправки к различным законам, кодексам.

Это гораздо эффективнее, чем искоренять отдельные частные нарушения прав, возникающие зачастую по причине несовершенства законов. Поэтому путем такого внесения поправок я рассчитываю, что поле правонарушений в Грузии существенно сократится.

Вопрос: — В какой сфере чаще всего в Грузии нарушаются права человека?

— Чаще всего это делают «силовики». Собственно говоря, они потому и получили названия «силовые министерства», потому что силой они действуют больше, чем умом. Поэтому перевести их на новые рельсы общения с гражданином очень сложно. Я вот планирую крупные образовательные программы, в частности для полицейских, военных с целью обучить их, как следует работать в новых условиях, то есть действовать не аргументом силы, а силой аргумента»[70].

После ее ухода в отставку в сентябре 2003 г. в связи с назначением председателем ЦИК Грузии около года обязанности Народного защитника исполнял ее заместитель Теймураз Ломсадзе. Третьим Омбудсманом стал 39-летний Созар Субари, являющийся ярким представителем достаточно сильного в Грузии сектора неправительственных организаций. Уже спустя месяц после своего назначения он публично выступил с протестом против применяемых полицией Грузии методов фабрикации доказательств: «Созар Субари отметил, что на основании поступивших жалоб ознакомился с пятью уголовными делами, где протоколы обыска в качестве понятых подписывают братья Гугушвили. «При этом братья Гугушвили признают, что их показания были получены в результате шантажа и давления со стороны сотрудников полиции», — отметил Субари. Народный защитник Грузии С. Субари в пятницу заявил журналистам, что со своей стороны уже направил официальное реагирование в Генеральную прокуратуру Грузии и Верховный суд с требованием признать недействительными показания подобного рода»[71].

В бурной истории независимого Азербайджана первой половины девяностых годов прошлого века[72] тема защиты прав человека не была, по-видимому, приоритетной. Существенно более острой темой, не сходящей со страниц газет, была, например, проблема потери части территорий в результате войны с Арменией, а также 800 тысяч беженцев из оккупированных территорий[73]. Соответственно, создание государственного института защиты прав человека также не было темой общественных дискуссий.

Как таковая, проблема создания государственного института, целью которого является защита прав человека, возникла, по свидетельству местных экспертов, в связи со стремлением Азербайджана стать членом Совета Европы. Условием же такового вступления являлось именно создание такого или таких институтов. Вопрос был в том, будет ли эта структура внутри президентской администрации или она будет независимой организацией. В результате 30 ноября 1998 г. появляется указ президента республики Г. Алиева о создании Института прав человека при Академии наук Азербайджана. По мнению местных экспертов, такое решение было вызвано пониманием Г. Алиевым невозможности создания хотя бы относительно независимой от чиновничьего произвола структуры в рамках его собственной администрации. Кроме того,

Академия наук дистанцировалась от политики, и можно было надеяться на минимальную политизацию новой структуры. Спустя полгода после принятия решения новый институт начал свою работу. Как академическая структура, новый институт занимался, прежде всего, осмыслением феномена прав человека, соотнесением общей концепции прав человека с конкретными национально-культурными особенностями. Вместе с тем в рамках института был создан и специальный отдел, или лаборатория, которая должна была отвечать за взаимодействие с общественностью. Этот отдел должен был принимать конкретных людей, узнавать, какие у них проблемы с нарушением их прав. В сентябре 1999 г. в Институте прав человека проходил Круглый стол под эгидой ОБСЕ. Когда в его процессе сотрудники института рассказывали о создании нового отдела, то директор Бюро демократии и прав человека ОБСЕ г-н Штудман заметил, что это уже создается прообраз института Омбудсмана. Тогда многие не поняли, о чем идет речь, но очень скоро сотрудники института активно включились в работу по подготовке создания в стране института Омбудсмана.

Эта работа шла по двум направлениям. Во-первых, осуществлялась разъяснительная работа с населением по его информированию о том, что это такое — Омбудсман. Была проведена целая серия из получасовых передач на телевидении, одна из которых так и называлась: «Омбудсман — кто он?». Эта работа проводилась совместно с БДИПЧ ОБСЕ и Советом Европы. Специальные семинары были организованы не только в Баку, но и в других регионах Азербайджана. После того, как на улицах Баку провели опрос на тему: «Что вы знаете об Омбудсмане?» и его результаты обсудили в телевизионной передаче, на Институт прав человека обрушилась целая лавина звонков жителей, которые требовали, чтобы Омбудсман, о котором говорилось по телевидению, защитил их права. Стало ясно, что необходимо создание этого государственного института[74].

Подготовка законопроекта, или, скорее, концепции законопроекта, стало вторым направлением деятельности Института прав человека по развитию института Омбудсмана в Азербайджане. Были созданы три рабочие группы, которые подготовили три варианта законопроекта, далее из них был сформирован один вариант и направлен для дальнейшего прохождения в Комиссию по правам человека Милли Меджлиса — парламента Азербайджана. К этому времени (2001 г.) Азербайджан уже вступил в Совет Европы, и появились обязательства, в частности, по созданию государственного института защиты прав человека. Когда в октябре 2000 г. в Санкт-Петербурге под эгидой Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ состоялся Круглый стол руководителей государственных правозащитных ведомств стран СНГ и Балтии, то Азербайджанскую Республику представлял руководитель отдела по работе с правозащитными организациями Института по правам человека Рамиз Севдималиев. Он рассказал участникам встречи о работе, которую проводит его институт по подготовке к созданию в стране государственного института Омбудсмана, в частности, о семинарах и конференциях с ОБСЕ и Советом Европы, об издании на азербайджанском языке книги «О национальных учре-

ждениях по защите прав человека»[75].

По свидетельству Рустама Рустамова, руководителя аппарата Омбудсмана Азербайджана, который в 2001 г., работая в аппарате Милли Меджлиса, непосредственно занимался подготовкой законопроекта, представленный Институтом прав человека вариант был еще очень сырым, и основная работа шла внутри аппарата Милли Меджлиса[76]. Интересно отметить, что в отличие от Кыргызстана, в парламенте которого депутаты оппозиционных правительству фракций проявили живой интерес к созданию института Омбудсмана и было подготовлено шесть вариантов законопроекта, в парламенте Азербайджана, где представительство оппозиции в то время было достаточно внушительным, ее лидеры не заинтересовались обсуждаемым институтом. Соответственно, не было и общественных дискуссий по поводу создаваемого института, и представленный законопроект стал результатом работы только сотрудников Института прав человека Академии наук и специалистов-юристов Милли Меджлиса и правительства.

В результате Закон об Уполномоченном по правам человека (Ом-будсмане) Азербайджанской Республики был благополучно принят и затем, 28 декабря 2001 г., подписан президентом республики. Путь в Совет Европы был теперь открыт.

Выборы первого Омбудсмана Азербайджана состоялись в начале июля 2002 г. В соответствии с законом, депутаты Милли Меджлиса избирают его из трех кандидатур, предложенных президентом. По мнению местных экспертов, две из них — кандидатуры молодых юристов, были предложены скорее ради проформы. Реальной же кандидатурой была 64-летняя Эльмира Теймураз-оглы Сулейманова, доктор химических наук в области органического синтеза и создатель неправительственной организации «Женщины и развитие», получившей специальный статус в ООН. В Азербайджане была хорошо известна ее общественная деятельность в рамках этого центра, а также ООН и других международных структур.

В интервью, данном вскоре после своего избрания Милли Меджлисом, она так отозвалась о своей новой работе:

«Вопрос: — Эльмира ханум, как вы восприняли новую должность?

— Нормально. Я представляю нашу страну не один год и на мировых форумах, и на генеральных ассамблеях, и на международных кон ференциях. Восприняла это назначение как большую ответственность перед всей общественностью, перед президентом страны, который порекомендовал меня в числе трех кандидатов, перед членами Милли Меджлиса, которые голосовали за меня так дружно. Это для меня очень высокая оценка. А самое главное — это искренность, с которой люди поздравляли меня. И я понимаю всю свою ответственность пе ред этими людьми, самой должностью Омбудсмана. Я думаю, что она открывает огромные возможности для демократических преобразо ваний в Азербайджане. Мы знакомимся с опытом других Омбудсма-нов и законами об Омбудсмане, принятыми в ряде стран, и считаем, что эти законы после глубокого изучения будут использованы как ба зисные документы, но с глубокой адаптацией к нашей специфике.

Вопрос: — Эльмира ханум, сколько человек будут заняты в структуре Омбудсмана?

— Точно сказать не могу, мне кажется, человек 70-75. Но я хочу на чать с небольшой группы, провести для них большую разъяснительную работу, ибо любой сотрудник этого института должен прежде всего со блюдать его чистоту, прозрачность, иначе сама должность потеряла бы смысл. У нас не будет каких-либо административных наказаний. Даже малейший промах чреват увольнением. Этот орган должен быть чистым, честным со дня своего основания. Такова моя твердая позиция»[77].

Позже всех среди республик Южного Кавказа институт Омбудсмана появился в Республике Армения, хотя работа в этом направле нии началась в 90-е годы. В 1998 г. по инициативе Комиссии по правам человека при президенте республики было переведено и проанализировано законодательство РФ относительно Омбудсмана и, в частности, Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

В 1999 г. Комиссия по правам человека на основе российского закона разработала документ, который официально был послан правительству Армении с предложением представить его на обсуждение Национального собрания. Правительство представило проект закона, но вследствие непоследовательности политических сил законопроект хода не получил.

Только в 2001 г., после вхождения Республики Армения в Совет Европы и в связи с принятием обязательств в области прав человека, Национальным собранием были начаты работы по усовершенствованию «забытого» законопроекта. Параллельно в научных кругах шли обсуждения относительно наиболее предпочтительной модели института Омбудсмана в Армении, профессиональных и личных качеств Омбудсмана, срока деятельности и т.д.

Весной 2001 г. в Сочи СПб центром «Стратегия» при поддержке программы «Восток-Восток» Института Открытое Общество был проведен Международный симпозиум на тему «Защита прав человека на Кавказе: роль общества и власти». Среди его участников был и депутат Национального собрания Республики Армения Вазген Хачикян, который рассказал участникам симпозиума о ситуации в Армении с принятием закона об Омбудсмане, а также получил важные методические материалы по развитию института в России. Несколько позднее В. Хачикян принял участие в проходившей в Санкт-Петербурге конференции «Комиссии по правам человека при главах администрации в российских регионах: Накопленный опыт и перспективы развития», в рамках которой он также участвовал в работе II Круглого стола уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

В декабре 2002 г. закон Республики Армения «О защитнике прав человека» был принят Национальным собранием РА в первом чтении и затем послан на международную экспертизу. 21 октября 2003 г. закон был принят в третьем чтении и полностью, и вошел в силу с 1 января 2004 г.

Согласно закону, Защитник прав человека РА назначается законодательным органом, Национальным собранием РА, однако существовавшая в 2004 г.

Конституция не предоставляет парламенту подобного полномочия. По этой причине, до соответствующих изменений в Конституции РА и согласно положениям переходного периода закона РА «О Защитнике прав человека» назначение Защитника осуществлено президентом РА, после получения одобрения кандидатуры Защитника членами парламентских фракций и групп, составляющих 3/5 от общего числа депутатов Национального собрания.

Именно по такой процедуре и была назначена 19 февраля 2004 г. на пост Защитника прав человека 60-летняя Лариса Алавердян, хорошо известная в Армении как лидер неправительственной правозащитной организации — Фонд «Против правового произвола».

4.9. Распространение института Омбудсмана в поставторитарных странах: основные акторы и закономерности процесса

В разделе 2.10 был представлен список основных акторов процесса распространения института Омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом (промоторов этого процесса). Рассмотрим особенности их деятельности в поставторитарных странах.

Среди **индивидуальных промоторов** мы выделили ранее три типа. Первый из них — это представители академического сообщества — ученые-юристы и политологи. Именно они своими публикациями, как в научных журналах, так и в более широкой литературе, пробуждали общественный интерес к новому институту во многих западноевропейских странах. В поставторитарных странах Западной Европы и Латинской Америки некоторые из них затем сами становились Омбудсманами, как это произошло с профессорами Альваро Хиль-Роблесом и Джорджем-Луисом Майорано. В еще советской Польше именно профессора-юристы информировали общественность о фигуре Омбудсмана. Вместе с тем в большинстве стран бывшего СССР ученые-юристы и политологи играли минимальную роль, если играли ее вообще в инициировании создания института Уполномоченного по правам человека.

Второй из выделенных нами ранее типов индивидуальных промоторов развития этих институтов в новых странах — это ответственные политики, видящие в нем полезную для своей страны инновацию, также достаточно слабо представлен в постсоветских странах. Несколько сильнее его выраженность в странах Восточной Европы и Пиренейского полуострова, где развитие института Народного защитника рассматривалось как один из важных факторов успешности демократического транзита, создания демократического правового государства. Третий тип индивидуальных промоторов — это сами Омбудсманы, содействующие учреждению института Омбудсмана в других странах. Ярким примером таких промоторов, особенно значимых для стран Восточной Европы и бывшего СССР, может служить первый защитник граждан Польши профессор Ева Лентовска, чья книга помогла многим уполномоченным

по правам человека на постсоветском пространстве. От профессоров А. Хиль-Роблеса и Д.-Л. Майорано их отличает то, что до своего избрания на пост Омбудсманов они не занимались этой темой систематически как ученые. Участие Омбудсманов других стран в развитие института в поставторитарных странах происходило преимущественно в форме их экспертной работы в проектах ООН и Совета Европы.

Для постсоветских стран мы можем выделить четвертый тип индивидуальных промоторов — это правозащитники, которые в ряде стран инициировали работу по созданию института народного пра возащитника. Ярким примером может служить правозащитник и первый российский Уполномоченный по правам человека С.А. Ковалев.

Общественные организации — достаточно слабо участвовали в развитии института Омбудсмана как в поставторитарных, так и в постсоветских странах на национальном уровне, за исключением национальных правозащитных организаций, поддерживающих появление в стране института государственной правозащиты, а также Европейского института Омбудсманов, активно участвующей в развитии обсуждаемого института на Южном Кавказе.

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

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

Фонды и грантодающие организации. Эти структуры играли и играют существенную роль в развитии института Защитника прав человека, причем их активность наиболее выражена именно в постсоветских странах. При чем это практически полностью международные фонды, которые поддерживают развитие обсуждаемого института как важной части создания новых правовых демократических институтов и демократического транзита в целом.

Международные межгосударственные организации. Деятельность этих организаций для рассматриваемых стран является очень значимой, а для некоторых стран, таких как, например, Кыргызстан, Азербайджан и Армения, — ведущей и определяющей весь процесс. Для постсоветских стран Центральной Азии такими организациями являются Организация Объединенных Наций и ОБСЕ, которые проводили там семинары и конференции, организовывали поездки ведущих парламентариев и других политиков в страны, где институт Омбудсмана получил серьезное развитие, а после создания института — приглашали в качестве экспертов Омбудсманов из других стран и сотрудников их

аппаратов.

Важной формой содействия является, кроме того стимуляция руководителей государств или ответственных политиков к созданию такого института во время личных встреч с ними Генерального секретаря ООН и его коллег, как это имело место в Аргентине.

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

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

Какой же из описанных в первой главе основных подходов к анализу процесса распространения инноваций — диффузия, импорт и трансплантация инноваций — лучше всего подходит для рассмотренных здесь процессов развития института Омбудсмана?

По-видимому, хотя какие-то элементы диффузии информации об этом институте и имели место (ведь узнал же откуда-то об институте Омбудсмана С.А. Ковалев еще в брежневское время!), однако значительно существеннее роль импорта и особенно трансплантации инноваций. Так, например, для случая возникновения института Уполномоченного по правам человека в России более справедлива модель импорта инноваций. Здесь ведущая роль принадлежала все же не международным институтам и организациям, а эндогенным акторам, а именно, правозащитникам-диссидентам, которые оказались в начале 90-х годов на важных постах молодого российского государства, и в первую очередь — С.А. Ковалеву. Россия тогда еще не входила в Совет Европы, а Программа развития ООН, внеся определенный вклад в развитие института, организовав конференцию в Москве и ознакомительные поездки российских депутатов в европейские страны, практически прекратила какую-либо поддержку института российского Омбудсмана, после смещения С.А.Ковалева в начале 1995 г[7b].

В других странах в добавление к Программе развития ООН все большую роль играют структуры ОБСЕ и Совета Европы. Роль последней организации для стран Восточной Европы и европейской части бывшего СССР особенно велика, так как введение института Омбудсмана или аналогичного ему института

является одним из условий пребывания страны в Совете Европы. Соответственно, как при всякой трансплантации, возможны и процессы отторжения нового института, и его существенное перерождение. Мы вернемся к этому вопросу позднее, после рассмотрения опыта деятельности национальных и региональных омбудсманов в этих странах.

[1] Хиль-Роблес А.- 1997.
[2] Там же. - С. 195-196.
[3] Хосе-Мария Хиль-Роблес-и-Киньонес написал «Напутствие» к книге своего сына, посвященной институту Омбудсмана: *Хиль-Роблес-и-Киньонес Х.-М.* Напутствие. В кн.: Хиль-Роблес.-1997. - С. 13-15.
[4] Хиль-Роблсс Л. - 1997. - С. 203.
[5] *Soderman J.-M.* The Ombudsman concept and types of control of maladministration in *Greece* and Europe. Speach on University of Athens, 11 November 1996.
[6] Органический закон о Защитнике народа Испании № 3 от 6 апреля 1981 г., ст. 24, п. 2. Этот пункт был отменен Уголовным кодексом в 1995 г., но в процессе становления института Защитника народа он оказался очень полезным.
[7]*Gregory R. and Giddings Ph.* The Ombudsman Institution: Grows and Development. — in: Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings. — Amsterdam e.a.: IOS Press, 2000, p. 1-20.
[8]Так назвали в этой автономии своего парламентского уполномоченного.
[9]*Альварес М.Г.* Опыт деятельности регионального Уполномоченного по правам человека. — В кн.: Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Т. 2. Региональный Омбудсман / Под ред. А.Ю. Сунгурова. — СПб., 1999. — С. 73-83.
[10] Запись выступления Д-Л. Майорано, сделанная автором.
[11] *Maiorano J.L.* The Ombudsman: Defender of the People and of the Republican Institutions. — Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1987.
[12] Запись выступления Д.-Л. Майорано в Астрахани в 2000 г., сделанная автором.
[13] *Maiorano J. L.* The Defensor del pueblo in Argentina. A Constitutional institution! of control and protection. - In: The International Ombudsman Anthology. - The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999, p. 359-368.
[14] Вполне возможно, что представители Маврикия также участвовали в Цейлонском семинаре 1958 г.
[15] *Cheng H. Y.* The Emergence and spread of the ombudsman institution. . — In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution / Ed. by Roy V. Peel. - Philadelphia, American Academy of Political and Social Science, 1968, p. 27.
[16] Там же.
[17] *Monteiro J.B.* Comment. // Public law, Summer 1965, p. 81 -85
[18] *Cheng H.Y.-1968.* -P. 28.
[19] *Sahibiada I. A.* The Role of ombudsman in a state based on the rule of law. — In: The Role of Ombudsman in a State Rulled by law/ reports of the I Baku International Comference of ombudsmen (9-13 June, 2003)- Baku, 2003, p. 151-180.
[20] См., аналитические статьи сотрудника Секретариата Британского Содружества Виктора Ай-ени: *Ayeni V.* Evaluating ombudsman programmes. - In: The International Ombudsman Anthology. -The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999, p. 169-194; *Ayeni V.* The changing nature and contemporary role of national ombudsman institutions in the Commonwealth and Elsewhere: lessions of ecperience. . — In: The International Ombudsman Yearbook, Vol 4, 2000 / Ed. by IOI and Linda C.Reif. - The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, 2001, p. 81-108.
[21] См. веб-сайт Генерального инспектора Уганды. - http://www.igg.go.ug/intro.htm

[22] Мы избегаем здесь часто используемого перевода слова «public» как «общественный», так как такой перевод часто искажает смысл термина public, — например, словосочетание «public administration» совсем не означает «Общественная администрация». (Подробнее см. нашу статью *Римский В.Л., Сунгурив А.Ю.* Российские центры публичной политики: опыт и перспективы// Полис. - 2002. - № 6. - С. 143-150.)

[23] Рекомендация имеет характер реального голосования, которое президент фактически утверждает.

[24] http://www.polity.org.za/html/govt/pubprot

[25] См., *Gellhom W.* Ombudsman and others citizen's protectors in nine countries. - Cambrodge: Harward Univ. Press, 1966. - 448 p; *Baders H. and Brompton H.* Remedies against Administration Abuse in Central Europe, Soviet Union, and Comminist East Europe (Ombudsman and Others). — In: The ombudsman or citizen's defender; a modern institution / Ed. by Roy V. Peel. - Philadelphia, American Academy of Political and Social Science, 1968, p. 73-86. Об этом же пишет в своей книге и Хиль-Роблес(1997), с. 171-173.

[26] *Лентовска Е.* Омбудсман в странах Восточной и Центральной Европы (Польский опыт).

[27] Система же административного правосудия в России не создана и в середине первого деся тилетия нового века.

[28] Мы традиционно используем в русском языке название «Уполномоченный по правам граж дан». Вместе с тем в переводе Конституции Польши, приведенном в сборнике «Конституции государств Европы» (М: Норма, 2001), используется термин «Уполномоченный по граждан ским правам», что, возможно, более правильно. На самом же деле в польском тексте использу ется слово «Rzecznik», то есть «речник», от слова речь, которое точнее переводить как «защит ник», «глашатай».

[29] *Бойцова В.В.* - 1996. - С. 17-19.

[30] *Лентовска Е.* Как начиналась работа уполномоченного по гражданским правам. Т. 1. — М.,1997.-312с.

[31] *Сироткин С.* Вместо предисловия. В кн.: *Лентовска Е.* Как начиналась работа уполномоченного по гражданским правам. Т. I. — М., 1997. — С. 7-12.

[32] *Лентовска Е.* Как начиналась работа уполномоченного... Т. 1. — М., 1997. — 312 с.

[33] *Лентовска Е.* Омбудсман в странах Восточной и Центральной Европы (Польский опыт).

[34] Конституционное право// Восточноевропейское обозрение. - 1993. - № 2, 3. - С. 15.

[35] Интервью с Уполномоченным по правам граждан Польши Анджеем Цоллем, июнь 2003 г.

[36] См., *Шемшуненко Ю., Мурашин Г.* Институт омбудсмена в современном буржуазном праве // Советское государство и право. - 1971. - № 1. - С. 139.

[37] Таким исключением была, например, дискуссия по поводу поворота северных рек, увенчавшаяся победой оппонентов утвержденного решением Съезда КПСС проекта.

[38] См., *Сунгуров А.Ю.* Функции политической системы: от застоя к постперестройке. — СПб., 1998. — 288 с. (Электронная версия - hUp.//wyw,strategv-spb.m/mdex,php?do=biblio&doc=76). раздел 1.5.

[39] Интервью с С.А. Ковалевым, 7 октября 2004 г.

[40] *Цымбалоаа НА.* История учреждения института Омбудсмана в России. В кн.: Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. — СПб., 2002. — С. 105-114.

[41] *Ливеровский А.А., Романков Л.П., Худяков А.А., Худяков АМ.* О правовом статусе Уполномоченного по правам человека // Ученые записки, выпуск второй. — СПб., 1999. — С. 76.

[42] *Сироткин С.* Вместо предисловия. В кн.: *Лентовска Е.* Как начиналась работа уполномоченного по гражданским правам /Пер. с польского. Т. 1. — М., 1998. — С. 7-12.

[43] Интервью с С.А. Ковалевым.

[44] Конституция Российской Федерации. — М., 1993. — 98 с.

[45] *Цымбалова Н.А.* - 2002.

[46] Интервью с менеджером программы «Повышение эффективности национальной системы управления в Кыргызской Республике» Программы развития ООН (ПРООН) Гульмирой Маматкеримовой.

[47] Там же.

[48] *Сироткин С.* - 1998.

[49] Более подробный анализ Федерального Закона № 1 «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» см.: *Башимов М.С.* Институт Уполномоченного по правам человека в России. // Представительная власть. - 1997. - № 2-3. - С. 50-60.; *Бойцова В.В., Бойцова Л.В.* Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». — М., 1997. — 128 с, а также в последнем разделе настоящей работы.

[50] *Выжутович В.* Игра в защите // Московские новости. - 2004. - № 6. - С. 7.

[51] См., Защита прав человека. Сборник документов. 1998-2000 гг. - М., 2001. -792 с; Восстановление нарушенных прав граждан. Примеры правозащитной деятельности Уполномоченного по правам человека в 2001 г. /Под ред. О.О. Миронова. — М., 2002. — 208 с; Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (учреждение, формирование, деятельность). Библиографический справочник. — М., 2003. — 128 с.

[52] Интервью с менеджером программы «Повышение эффективности национальной системы управления в Кыргызской Республике»

[53] Там же.

[54] Интервью с профессором, депутатом Законодательного собрания Жогорку Кенеша (парламента) Кыргызской Республики Молдоташевым Ишенбаем Курмановичем.

[55] http://www.kub.kz/respublika.php?op~forum&topic=532

[56] http://www.rambkr.ru/db/news/msa.html?mid=2986577&s=4

[57] Там же.

[58] *Сыдыкова З.* За кулисами демократии по-кыргызски. Глава 4. Как слово «демократ» стало ругательным. http://www.respublica.kj?/book/kulisv/5.htm

[59] Там же.

[60] Там же.

[61] http://www.rambler.ru/db/news/msg.html?mid=2986577&s=4

[62] См., публикацию *Оторбаевой А.* «Когда желаемое выдают за действительное» в газете «Вечерний Бишкек» от 25.10.1999 г.; http://www.vb.kg/1999/10/25/07.htm

[63] Интервью с Турсунбасм Бакир уулу.

[64] *Терековэ Э.* «Детская болезнь левизны» Омбудсмана // Слово Кыргызстана. - 2002. - № 134.; http://www.sk.kg/2002/ri 134/obch.htm

[65] Интервью с депутатом парламента, председателем комитета по налогам, таможенным и другим сборам Жапаровом Люлбском Усенбсковичсм.

[66] *ОторбаеваА.* Дядюшка, здравствуйте, я ваша тетя! // Вечерний Бишкек. - 2003. - № 174 (8350). Электронная версия http://www.vb.kvrnet.kg/2003/09/12/kto/l.html

[67] *Турсунбай Б. У.* Открытое письмо бывшим коллегам или ответ «анонимным злопыхателям // Информационный бюллетень Омбудсмана (Акыйкатчы) Кыргызской Республики. - 2003. - №2. - С. 6.

[68] Там же. - С. 7.

[69] Интервью с Созаром Собари, 30 ноября 1994 г.

[70] *Багиров М.* «Шеварднадзе знает мой характер». Интервью в газете «Эхо», Баку, http://www.ccho-az.com/archive/036/foreipn.shtml

[71] Тбилиси, 22 октября. /ИА «Новости - Грузия» Инга Гвилава. http://www.newsgeorpia.ru/print_version.html?nws id=30S893

[72] См., *Тодуа З.* Азербайджанский пасьянс. — М., 2001. — 287 с.

[73] См., *Нури Л.* «Азербайджан может поставить Армению на колени». Тамерлан Гараев считает, что для этого нужно всему миру продемонстрировать военную мощь страны //

Зеркало (Баку), 2 октября 2002 г., с, 3, *Яшароглу М.* «Начать военные действия». Политолог Расим Мусабеков считает такой путь единственной альтернативой позорному миру // Зеркало (Баку), 3 октября 2002 г., с.3.

[74] Интервью с Рамизом Севдималиевым, заместителем директора Института прав человека Академии наук Азербайджана, 1 декабря 2004 г.

[75] *Севдималиев Р.* Выступление. В кн.: Права человека — высшая ценность. «Круглый стол» Руководителей государственных правозащитных ведомств стран СНГ и Балтии. СПб., 10-13 октября 2000 г. - М., 2001. - С. 62-65.

[76] Интервью с Рустамом Рустамовым, 29 ноября 2004 г.

[77] *Алескерова С.* Омбудсман — защитник прав человека // Вышка, Баку, № 29 от 19 июля 2002 г.

[78] Интервью с С.А. Ковалевым, 7 октября 2004 г.

Глава 5. Деятельность института Омбудсмана в поставторитарных странах

5.1. Нормативная основа института Омбудсмана и его названия в различных странах

В рамках этой главы мы будем рассматривать различные аспекты деятельности института Омбудсмана преимущественно в странах СНГ и Восточной Европы, имеющих общее прошлое — существование в составе СССР или социалистического блока, хотя отчасти будут затронуты и другие страны. Мы решили сконцентрироваться именно на этих странах, так как именно к этой группе принадлежит и Россия, а также потому, что существует много видов авторитаризма, и если выводить общие закономерности всех поставторитарных стран, то слишком велика вероятность получить «среднюю температуру по больнице».

Как мы уже отмечали в предыдущей главе, общей особенностью развития института Омбудсмана в этих странах является большая роль международных организаций, в частности, Совета Европы и ООН. Так, создание института Омбудсмана является фактически одним из условий членства в Совете Европы, большое внимание ему уделяет и Программа развития ООН (ПРООН). В этой связи уже на стадии принятия новых конституций в их состав включались статьи или целые разделы, посвященные институту Омбудсмана. Ярким примером такого подхода является принятая 24 октября 1998 г. Конституция Республики Албания, в которой Адвокату народа (так называется албанский Омбудсман) посвящена специальная глава 6, содержащая 4 статьи, а упоминание о нем содержится в ряде других статей (в частности, в ст. 134, посвященной Конституционному суду).

В других случаях обсуждаемому институту посвящены отдельные статьи конституции, или даже пункты этих статей. Так, в предыдущем разделе уже отмечалось, что в Конституции РФ институт Омбудсмана упомянут в виде пункта «д» ст. 103, посвященной полномочиям Государственной Думы, где указано, что «К ведению Государственной Думы относятся... д) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом»'. Такая, на наш взгляд, недостаточная форма конституционного закрепления обсуждаемого института отражает перипетии политической борьбы

1993 г.[2]

Наконец, в Республике Армения в начале 90-х годов уже была принята новая Конституция, в которой упоминание об институте Омбудсмана отсутствует вообще. В принятом в ноябре 2003 года законе о Защитнике прав человека в ст. 27 — «Переходные положения» указывается, что ряд статей закона вступает в силу после внесения соответствующих изменений в Конституцию страны.

Во всех рассмотренных выше случаях Омбудсман (Уполномоченный по

правам человека) действует на основе принятого парламентом закона. Исключение составляет Республика Казахстан, в которой институт Уполномоченного по правам человека введен указом президента[3], утвердившего Положение «Об Уполномоченном по правам человека». И хотя по законам этой республики указ президента имеет силу закона, все же такой тип нормативного закрепления нового института является наиболее слабым из рассмотренных случаев.

В целом можно отметить тенденцию конституционного закрепления обсуждаемого института в поставторитарных странах, хотя в ряде случаев соответствующие законы принимаются до введения этого института в конституционное поле.

Название института Омбудсмана в поставторитарных странах, начиная с Испании, отражает растущую роль Омбудсмана—защитника прав по сравнению с классическим Омбудсманом — парламентским контролером. Так, в Испании, а затем во многих латиноамериканских странах он называется Защитник народа (Defender de Pueblo), сходным образом в Грузии — Народный защитник, в Албании — Адвокат народа, в Румынии — три Адвоката народа. В названии недавно созданного института Омбудсмана в Армении также используется слово «защитник», но уже в отношении прав отдельного человека — Защитник прав человека.

В Польше, где этот институт возник еще при власти ПОРП, было использовано название «Уполномоченный (как перевод Commissioner, так как в странах социалистического лагеря термин «комиссар» неразрывно связан с комиссарами гражданской войны) по правам граждан». По видимому, это слепок с английского «Уполномоченный по делам администрации», но с переносом акцента на права отдельного гражданина. В России этот институт получил близкое название, но вместо «гражданина» фигурирует уже просто «человек» — Уполномоченный по правам человека. Это же название института используется в Азербайджане (в скобках — Омбудсман) и в Казахстане. В ряде постсоциалистических стран используется это же название, но с указанием связи с парламентом страны: Уполномоченный Государственного собрания Венгрии по правам граждан (Омбудсман), Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека и Уполномоченный Олий Мажлиса по правам человека (Узбекистан). Связь с парламентом отражена и в названии молдавского варианта института Омбудсмана — «Парламентский адвокат», причем парламент этой страны избирает целых три равных между собой парламентских адвоката. В Литовской Республике, где становление инсти тута Омбудсмана проходило при поддержке экспертов из Швеции, было принято название «Контролер Сейма (Омбудсман)», причем если в Швеции действуют четыре парламентских Омбудсмана, то в Литве — пять контролеров Сейма.

Наконец, в Кыргызской Республике, где появление института проходило при сильном влиянии ПРООН (см. раздел 4.7), этот институт так и называется — Омбудсман, а в скобках используется относительно близкое по значению слово из киргизского языка — Акыйкатчы.

Особо следует выделить случай Канцлера юстиции Эстонии. Этот институт,

созданный в начале 90-х годов, как и остальные государственные институты независимой Эстонии, под сильным влиянием и при поддержке Финляндии, вначале выполнял в основном функции конституционной проверки законодательства, являясь своего рода «нижней палатой конституционного суда», и не рассматривал жалобы на чиновников. Когда же во второй половине 90-х возникла идея создания института Омбудсмана, было принято решение в целях экономии ресурсов небольшой страны возложить функции Омбудсмана на уже существующего Канцлера юстиции.

Традиция существования государственного института Канцлера, отвечающего за контроль судебной системы, нашла отражение и в названиях Омбудсманов двух республик — бывших частей Чехословакии. Так, в Словацкой Республике он носит название «Kancelar verejneho ochrance prav», в Чешской Республике — «Kancelar Verejneho Ochrance (Ombudsman)», что в изданном под редакцией О.О. Миронова сборнике законодательных актов по правам человека[4] переводится как «Государственный правозащитник».

Мы видим, таким образом, что названия обсуждаемого института в национальном законодательстве отражают общую тенденцию приоритета функции зашиты прав человека (народа), а также особенности возникновения института в стране и влияния на этот процесс других стран и международных организаций. Кроме того, наличие или отсутствие в названии слова определения «парламентский» отражает, в некоторой степени, понимание роли института Омбудсмана как формы парламентского контроля соблюдения в стране прав человека.

5.2. Цели и задачи Омбудсмана

Цели деятельности Омбудсманов в странах, которые являются предметом нашего анализа, определяются в соответствующих законах различным образом. Так, в законодательстве стран Восточной Европы используется в основном выражение «защита прав жителей»: «Адвокат народа должен защищать права, свободы и законные интересы людей от незаконных или неправомерных действий или бездействия органов государственного управления или третьих сторон, выступающих от их имени» (Албания)[5]; «государственный правозащитник будет участвовать в защите основных прав и свобод физических и юридических лиц, в отношении деятельности, принятых решений или бездействия органов государственного управления, если их деятельность... противоречит законному порядку или принципам демократического государства и правовым нормам» (Словакия)[6]; «Обязанности государственного правозащитника ...заключаются в защите лиц в отношении действий государственных органов..., если такие действия не согласуются с нормами права, противоречат принципам правового демократического государства и надлежащего управления...» (Чехия)[7]. Это же определение цели создания института используется и в законе Армении: «Защитник прав человека... осуществляет защиту прав и основных свобод человека, нарушенных государственными органами, органами МСУ и их

должностными лицами»[8]. Отметим здесь использование в чешском законе термина «надлежащее управление», что является примером влияния опыта Омбудсмана Великобритании (см. раздел 2.6).

В Федеральном конституционном законе России должность Уполномоченного рассматривается как гарантия государственной защиты прав человека: «Должность Уполномоченного... учреждается... в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами»[9]. В законе Азербайджанской Республики: «Должность Уполномоченного... учреждается. .. для восстановления прав и свобод человека, нарушенных государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами» (ст. I)[10]. В Положении «Об Уполномоченном по правам человека республики Казахстан» Уполномоченный определяется как «должностное лицо, осуществляющее наблюдение за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, наделенное, в пределах своих полномочий, правом принимать меры по восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина» (ст. I)[11].

Мы видим, что в этих случаях понятие «защиты прав человека» уже не выдвигается на первый план, вместо этого фигурируют термины «обеспечение гарантий государственной защиты прав», «восстановление прав», «наблюдение за соблюдением прав». И хотя мы понимаем, как на те или иные формулировки влияла специфика политического момента в период подготовки соответствующих законов, все же различие этих формулировок можно трактовать как большую близость (по крайней мере в нормативном закреплении) института Омбудсмана к собственно государственному аппарату в случае России, Азербайджана и Казахстана по сравнению с Албанией и Словакией.

В законе Украины присутствует третий вариант формулировки цели создания института. В ст. 1 закона указывается, что Уполномоченный осуществляет «парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина и защиту прав каждого на территории Украины и в пределах ее юрисдикции»[12]. В законе Киргизской Республики (ст. 1) также на первое место выносятся контрольные функции, правда, без использования определения «парламентский»: «Контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина на территории Кыргызской Республики и в пределах ее юрисдикции на постоянной основе осуществляет Омбудсмен (Акыйкатчы)»[13].

Контрольные функции в полной мере закреплены в ст. 1 «Обязанности Канцлера юстиции» закона о Канцлере юстиции Эстонии: «Канцлер юстиции является в своей деятельности независимым должностным лицом, проверяющим законодательную и нормотворческую деятельность, осуществляемую законодательными и исполнительными органами власти, а также органами местного самоуправления, на соответствие Конституции и законам Эстонской Республики»[14]. Далее в этой же статье говорится об обязанности Канцлера

анализировать на предмет соответствия Конституции проекты законов и их изменений. Права граждан здесь не фигурируют вовсе, и сама формулировка осталась, скорее всего, от первой редакции закона, когда Канцлер юстиции выполнял исключительно функции нижней палаты Конституционного суда, наделенного правом инициирования уголовного преследования высших должностных лиц страны.

Вместе с тем сегодня институт Канцлера юстиции Эстонии является примером возрождения в условиях современной поставторитарной страны традиций сильного Омбудсмана, которые изначально присутствовали в шведской модели Омбудсмана. Не исключено, что именно эта модель сильного Омбудсмана лучше подходит для стран с многолетним авторитарным прошлым, чем более мягкая модель «классического» Омбудсмана.

В большинстве анализируемых законов, и прежде всего в законах стран Восточной Европы, не приводится более детальная расшифровка задач деятельности Омбудсманов, все ограничивается вышеприведенными формулировками целей создания института. Однако в ряде законов стран СНГ приводится специальный перечень задач института. Так, п. 3 ст. 1 Закона РФ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» гласит: «Средствами, указанными в настоящем Федеральном конституционном законе, Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты»[15].

В еще более развернутом виде задачи Уполномоченного (правда, представленные как детализация цели его работы) представлены в законе Украины (ст. 3):

«1) защита прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных Конституцией Украины, законами Украины и международными договорами Украины;

2)соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина субъектами, указанными в ст. 2 настоящего закона *(органами государственной власти, местного самоуправления и их должностными и служебными лицами — прим. автора);*

3)предупреждение нарушений прав и свобод человека и гражданина или содействие их восстановлению;

4)содействие приведению законодательства Украины о правах и свободах человека и гражданина в соответствие с Конституцией Украины, международным стандартам в этой области;

5)улучшение и дальнейшее развитие международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина;

6)предупреждение любых форм дискриминации по реализации человеком своих прав и свобод;

7)содействие правовой информированности населения и защита

конфиденциальной информации о лице»[16].

Эти же семь основных задач приведены и в ст. 3 закона об Омбудсмане Киргизии, что свидетельствует о том, что украинский закон послужил основой и примером для закона Киргизии. В пользу этой гипотезы свидетельствуют и хорошие связи автора принятого в Киргизии законопроекта, будущего Омбудсмана Турсунбая Бакир уулу с Украиной (подробнее см. раздел 4.7).

Мы видим, таким образом, что в законах трех стран СНГ — России, Украины и Киргизии, существует закрепление не только такой основной задачи, как защита прав человека, но и задачи совершенствования законодательства, правового просвещения и развития международного сотрудничества, то есть задачи, которые в странах с моделью «классического» Омбудсмана выполняются иными национальными институтами защиты прав человека (см. раздел 2.10).

Что же касается основной задачи «классического» Омбудсмана — совершенствование деятельности органов власти, предотвращение случаев «ненадлежащего администрирования» (maladministration), то она присутствует в скрытом виде в пункте о содействии соблюдению прав человека государственными органами и должностными лицами. В более явном виде эта задача присутствует среди рассмотренных нами примеров только в законе Чешской Республики, где случаи ненадлежащего управления приводятся как пример нарушения прав человека.

5.3. Сфера компетентности

Общим для всех рассматриваемых нами поставторитарных стран является включение в сферу компетенции уполномоченных по правам человека (Омбудсманов) решений или действий (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. В некоторых, правда, немногочисленных, случаях в их сферу компетентности входят также и частные лица, оказывающие публичные услуги населению (например, Испания и Молдавия). Как правило, в законах отсутствует детализация органов и структур государственной власти, на которые распространяется компетенция Омбудсмана, но в законах отдельных стран, например Чешской Республики, такой перечень присутствует. В законе Словацкой республики (п. с ст. 3) к компетенции государственного правозащитника отнесены также «юридические и физические лица, которые, согласно специальному Закону, принимают решения в отношении прав и обязанностей физических и юридических лиц в области государственного управления»[17].

Сфера компетенции уполномоченных может быть также описана путем ее ограничения. В законах некоторых стран (Армения, Грузия, Киргизия, Украина) какие-либо ограничения на действия государственных служащих отсутствуют вообще. В соответствии с законами этих стран омбудсманы не могут принимать к рассмотрению дела, которые рассматриваются в суде. Меньше всего ограничений содержится, по-видимому, в законе об Уполномоченном по

правам человека в РФ (п.2 ст. 16): «Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[18]. В законе Азербайджана (п.3 ст.1) этот перечень расширяется: «Проверка деятельности Президента, депутатов Милли Меджлиса и судей Азербайджанской Республики не входит в компетенцию Уполномоченного»[19], а в законе Молдавии (ст. 16): «Парламентские адвокаты не рассматривают заявления на законы, постановления Парламента, указы Президента Республики Молдова, постановления и распоряжения Правительства»[20]. В положении об Уполномоченном по правам человека Казахстана к азербайджанскому перечню лиц и органов, исключенных из компетенции Уполномоченного, добавлены также правительство, Конституционный совет, Генеральный прокурор, Центральная избирательная комиссия и суды.

В законодательстве Албании из компетенции Омбудсмана исключены президент Республики и премьер-министр, законы и прочие правовые акты, военные приказы, отдаваемые вооруженным силам, и судебные решения. Наиболее широкий перечень лиц, исключенных из компетенции Омбудсмана, содержится в законах Словацкой и Чешской республик: парламент, президент, правительство, Конституционный суд, Верховное контрольное управление, разведывательное управление, следователи полиции, прокуратура и суды.

Наблюдая такое разнообразие в перечне лиц и структур, исключенных из компетенции Омбудсманов в поставторитарных странах, логично спросить — где же наилучший вариант, где золотая середина. С первого взгляда может показаться, что для реальных полномочий Омбудсмана лучше всего иметь минимум ограничений его компетенции. Исходя из этого, лучшими могут показаться варианты Армении, Киргизии, Украины, в законах, которых вообще отсутствуют какие-либо должностные лица, на которых не распространяется компетенция Уполномоченного. Однако, обращаясь к реальной политической ситуации в этих странах, мы хорошо понимаем отсутствие реальных перспектив принимать, например, жалобу на президента республики. Кроме того, логичным является и исключение из компетенции Уполномоченного депутатов парламентов и их решений, а также, по-видимому, решений судов при условии соблюдения судьями процессуальных норм и этических принципов. Отсутствие же в нормативных актах четкого указания на разумные пределы компетенции Омбудсмана дает возможность его оппонентам, которых всегда много в поставторитарных странах, самим произвольно сужать его компетенцию, выводя из нее «де факто» все новые и новые группы чиновников. С другой стороны, ситуация в Чехии и Словакии, где из компетенции государственных правозащитников законодательно выведены даже следователи полиции, также не может считаться нормальной, так как именно в процессе дознания в полиции часто нарушаются права человека. Поэтому оптимальным, на наш взгляд, можно считать наличие в законе достаточно ограниченного круга лиц и органов, находящихся вне компетенции Омбудсмана, к которым, прежде всего, относятся парламент и его члены, а также президент и, возможно, премьер-министр.

Вопрос о распространении или нераспространении компетенции

Омбудсмана на судей и судебную систему как таковую заслуживает отдельного рассмотрения. Как мы указывали ранее, одним из главных отличий между скандинавской и классической моделями обсуждаемого института является исключение во втором случае из компетенции Омбудсмана судебной системы, что объясняется как незыблемостью принципа разделения властей, так и традиционно успешной контрольной функцией судов в странах Западной Европы по отношению к исполнительной власти, а также высоким авторитетом судейского корпуса.

В странах, находящихся в процессе перехода от авторитарной или тоталитарной систем, ситуация несколько иная, и отличие заключается прежде всего в качестве и моральных свойствах самого судебного корпуса. Поэтому исключение судебной системы как таковой было бы, по-видимому, нелогичным. Именно этот подход обусловил, вероятно, появление в российском законе об Уполномоченном второй части ст. 15, в соответствии с которой «Уполномоченный рассматривает жалобы... если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе»[21]. При этом возникает законный вопрос — что именно может сделать Уполномоченный, если по делу уже принято окончательное судебное решение? Помочь направить жалобу в Европейский суд в Страсбурге?

Это правовая коллизия, существующая в российском законе, остается пока без разрешения. Подобных формулировок нет, к счастью, в законах других стран. В законе Украины (ч. 4 ст. 17), которому следует и закон Киргизии, так сказано о разграничении полномочий: «Уполномоченный не рассматривает обращения, которые рассматриваются судами, приостанавливает уже начатое рассмотрение, если заинтересованное лицо подало иск, заявление или жалобу в суд»[22]. Однако и здесь остается открытым вопрос о том, что может сделать Уполномоченный, если к нему обратится человек с жалобой, например, на волокиту в суде или неэтичное поведение судей.

Достаточно странным, на наш взгляд, является вторая часть ст. 16 молдавского закона, которая гласит, что: «Парламентские адвокаты не рассматривают... жалобы, порядок рассмотрения которых предусмотрен уголовно-процессуальным и гражданским процессуальным законодательством, законодательством об административных правонарушениях и трудовым законодательством»[23]. Такое положение, в случае его реального применения, может, в принципе, отсечь большинство жалоб и обращений к парламентским адвокатам.

То, что ряд поступков судей все же попадает в компетенцию Омбудсмана, подтверждает, например, ч. 2 ст. 3 Закона о государственном правозащитнике Словацкой Республики, в которой делается оговорка о том, что компетенция государственного правозащитника не распространяется на судей «кроме государственной судебной администрации и причин, обуславливающих дисциплинарные правонарушения судей»[24].

Пожалуй, из известных нам нормативных актов только в Законе «О Защитнике прав человека Армении» делается попытка нормативно определить

характер взаимоотношения Защитника и судебной системы (ч. 1 ст. 7): «Защитник не вправе вмешиваться в судебный процесс. Он может требовать сведения относительно любого дела, находящегося на стадии судебного разбирательства и представлять суду предложения, гарантируя право граждан на исполнение судопроизводства должным образом, предусмотренное Конституцией Республики Армении и нормами международного права. Защитник вправе давать заявителю предложения и консультацию относительно обжалования обоснованности решения, постановления суда и судебного приговора»[25].

Интересно, что в законе о Канцлере юстиции Эстонии, в компетенцию которого попадают все государственные служащие, включая президента (именно Канцлер юстиции обладает правом предлагать парламенту согласиться на обвинения членам парламента, президенту, членам правительства и судьям Верховного суда (ст. 1 закона)[26]), специально оговаривается, что «В отношении вопроса, составляющего предметжалобы, не должно быть никакого вступившего в силу приговора суда»[27].

Таким образом, мы видим, что, по сравнению с «классической» моделью Омбудсмана, в модели Уполномоченного по правам человека постсоветских стран не вызывает сомнения включение в сферу компетентности органов местного самоуправления, однако исключение из этой сферы судебной системы все более ставится под сомнение.

5.4. Процедура выдвижения, назначения и возможности отставки Омбудсмана

Характер и способ выдвижения кандидатуры Омбудсмана важны в любых ситуациях, однако значение этой процедуры возрастает многократно в поставторитарных и, особенно, в постсоветских странах, так как именно на этой, относительно непубличной фазе возможны случаи властного давления, использования разнообразного «административного ресурса». Поэтому имеет большое значение наличие различных способов выдвижения кандидатуры. С другой стороны, в демократическом государстве, даже единоличное выдвижение кандидатуры Омбудсмана, например президентом, подразумевает процесс согласования кандидатуры с основными фракциями парламента.

Анализ законодательства показывает, что в рассматриваемых в данной главе странах существуют самые разнообразные способы выдвижения кандидатуры Омбудсмана. При этом в одну группу попадают, например, Венгрия, Литва, Словения и Эстония, с одной стороны, и Азербайджан и Казахстан с другой: — во всех этих странах правом выдвижения кандидатуры (в случае Литвы — кандидатур контролеров Сейма) обладает только одно лицо — президент в случаях Эстонии, Азербайджана и Казахстана, и спикер парламента в случае Литвы. В Азербайджанском законе, правда, оговаривается, что Президент должен вынести на рассмотрение Милли Меджлиса по крайней мере три кандидатуры на пост Уполномоченного по правам человека, однако в его воле предложить одну реальную и две явно непроходные кандидатуры[28].

Более демократичным является порядок выдвижения кандидатуры

Уполномоченного в Украине, где наряду со спикером Народной Рады таким правом обладает и группа депутатов численностью не менее четверти от общего состава парламента. Аналогичным образом выдвигается кандидат в Защитники прав человека Армении — здесь правом выдвижения обладает президент и группа депутатов не менее одной пятой численности парламента. В Грузии это могут делать президент, парламентские фракции и группы из 10 депутатов, не входящих ни в одну из фракций, а в Молдавии — президент, правительство и группа из двадцати депутатов. Участие обеих ветвей власти в процессе номинации государственного правозащитника предусмотрено и в Чешской республике: две кандидатуры на этот пост выдвигает Президент и две — Сенат Чешской Республики. В Словакии таким правом обладает группа из пятнадцати членов Государственного совета.

Наиболее демократической из всех рассматриваемых случаев является процедура номинации в Российской Федерации, где правом выдвижения обладают не только президент и депутатские объединения, но и каждый депутат Государственной Думы, и, особенно, в Кыргызской Республике, где наряду с президентом и депутатскими объединениями, таким правом обладает уже не каждый депутат, а группа из семи человек. Но зато к этому перечню добавлены также политические партии и общественные объединения.

Если процедуру выдвижения кандидатуры в двух последних случаях можно назвать наиболее демократичной, то испанский вариант можно считать, по-видимому, наиболее продуманным. В этой стране избрание Народного защитника — Высшего уполномоченного Генеральных кортесов определяется следующей процедурой:

а) Создание комиссий в Конгрессе и Сенате для изучения докладов Защитника и оперативной связи с ним.

б) Председатель Конгресса созывает совместное заседание под своим председательством для выбора кандидатуры Народного защитника и представления ее обеим палатам. Решения обеих комиссий утверждаются простым большинством (перед этим проходит процедура выдвижения и обсуждения кандидатов).

в) Пленум Конгресса должен избрать Народного защитника большинством в 3/5 голосов или отклонить.

г) Сенат ратифицирует предложенную Конгрессом кандидатуру также большинством в 3/5 голосов либо отклоняет.

Требования к кандидатуре Уполномоченного (Омбудсмана) также достаточно разнообразны на постсоветском пространстве. Так, например, в некоторых странах вводится возрастной ценз, причем минимальный возраст кандидата варьирует от тридцати (Азербайджан) до сорока лет (Украина), однако в большинстве стран, использующих в своем законодательстве возрастной ценз, эта граница установлена в тридцать пять лет (Армения, Молдавия, Россия, Словакия).

В ряде стран для кандидата в Омбудсманы требуется высшее образование (Азербайджан, Армения, Казахстан), а для Канцлера юстиции Эстонии и Парламентских адвокатов Молдавии необходимо высшее юридическое

образование. Для Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека требуется также знание государственного языка и пятилетний срок проживания в стране, а для государственного Правозащитника Словакии — постоянное проживание в стране. Однако в законодательствах большинства рассматриваемых стран отсутствуют какие-либо дополнительные цензы для кандидатуры Уполномоченного, за исключением гражданства, а в качестве пожеланий к кандидатуре приводятся требования типа «должен иметь познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты», что трудно оценить на практике.

Назначение Уполномоченного на его пост во всех рассматриваемых в данной работе случаях, за исключением Казахстана, где он назначается указом президента, осуществляется решением национального парламента. В этом проявляется одно из важных отличий модели Омбудсмана в поставторитарных странах Европы и бывшего СССР от, например, опыта Великобритании или Франции. Если страна имеет двухпалатный парламент, то в одних случаях требуется утверждение сенатом решения нижней палаты о назначении Омбудсмана (Испания, Польша), в других — нет (Россия). Законодатель часто вводит усиленные требования к большинству голосов, которым депутаты принимают решение об избрании Омбудсмана — так квалифицированное большинство (две трети) необходимо для избрания Омбудсманов Азербайджана, Венгрии и Словении, большинство в три пятых — для избрания защитников народа и человека Албании, Армении и Испании.

Наиболее оригинальной является норма из российского закона, в соответствии с которой для избрания Уполномоченного по правам человека в РФ требуется простое большинство голосов, а для внесения в список для тайного голосования по кандидатуре — большинство квалифицированное. Эта норма отражает конкретную политическую ситуацию в Государственной Думе в период принятия закона, когда коммунисты обладали простым, но не квалифицированным большинством голосов, а авторы законопроекта стремились не допустить избрание на пост Уполномоченного кандидата от КПРФ.

В большинстве рассматриваемых стран Омбудсман избирается на срок в пять лет, в Румынии — на четыре года, в Армении, Венгрии, Словении и Чехии — на шесть лет, в Азербайджане и Эстонии — на семь, а в Хорватии — даже на восемь лет. В ряде стран, например в Армении, Грузии, Казахстане, Киргизии, Молдавии, Польше, России, Словакии и Чехии, есть ограничение назначения на этот пост одной кандидатуры — не более двух сроков подряд (в Азербайджане — один срок), в других странах такого ограничения нет. В Узбекистане, где Уполномоченный по правам человека Олий Мажлиса избирается из числа депутатов, срок его полномочий ограничен сроком следующих выборов в Олий Мажлис.

Характерной чертой почти всех Омбудсманов стран бывшего СССР и Восточной Европы является достаточно высокая их независимость не только от власти исполнительной, но и от депутатского корпуса. Важным показателем такой независимости является невозможность снятия Уполномоченного по воле

депутатов или президента. В законах большинства рассматриваемых стран указано, что отставка Уполномоченного может состояться только по причине его длительной болезни, не дающей возможности ему исполнять обязанности, либо после вступления в силу приговора суда за какое-либо уголовное преступление, причем процедура возбуждения уголовного дела в случае Уполномоченного также очень затруднена. Такая высокая степень независимости и от парламента является отличительной чертой Омбудсманов поставторитарных стран и вполне оправдана, так как сами парламентарии, как мы увидим впоследствии, далеко не всегда заинтересованы в реализации функции контроля исполнительной власти, и институт Омбудсмана им может просто мешать.

Наряду с такой «абсолютной» независимостью Омбудсманов есть и случаи «относительной» независимости, когда депутаты могут отстранить Омбудсмана и по своей воле, например, в случае «совершения им действий, противоречащих присяге» (Польша), в случае «недобросовестного, непрофессионального и пристрастного» исполнения им своих обязанностей (Киргизия) или в случае выражения недоверия к нему депутатами (Молдавия). При этом основанием для выражения недоверия, например, к парламентскому адвокату Молдавии может быть нарушение любой из обозначенных в ст. 26 Закона обязанностей: «Парламентский адвокат обязан:

а) быть корректным и внимательным в отношениях с заявителями;

б) гарантировать неразглашение государственной тайны и других сведений, охраняемых законом;

в) не разглашать конфиденциальную информацию, а также данные из жизни заявителя, ставшие известными ему в результате рассмотрения заявления;

г) воздерживаться от любых действий, не совместимых с достоинством парламентского адвоката»[29].

Однако и в этих случаях подразумевается более сложная процедура, чем при назначении. Так, в Польше требуется инициатива спикера Сейма, поддержанная тридцатью пятью его депутатами, и затем голосование большинством в три пятых от всех депутатов, а в Киргизии — голосование большинством в три четверти голосов. В Молдавии предложение о недоверии парламентскому адвокату может выноситься президентом Республики Молдова или не менее чем 20 депутатами парламента, а далее для принятия решения необходимо квалифицированное большинство голосов.

5.5. Инициация и проведение расследований

Практически во всех поставторитарных странах, в которых появился институт Омбудсмана в той или иной вариации, основным поводом для начала расследования является жалоба или обращение жителей в офис Уполномоченного, то есть возможность прямого доступа реализуется повсеместно. Таким образом, опыт Великобритании и Франции, где существует только опосредованный через депутатов доступ к Омбудсману, не получил

распространения в рассматриваемых странах. Причиной этого стали, скорее всего, как недостаточная сплоченность бюрократии для публичного отстаивания своих интересов, так и усилия международных организаций, поддерживающих право прямого доступа как важную характеристику государственного института защиты прав человека.

Также практически все рассматриваемые страны признают за своими Омбудсманами право инициации расследования по собственной инициативе. В одних случаях в законе об Уполномоченном присутствует специальная статья, описывающая ситуации, в которых Уполномоченный может эту инициативу применять. Так, например, в ст. 21 российского закона говорится: «При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции»[30]. В других случаях (например, закон Чешской Республики, ст.9, закон Украины, ст. 16) просто отмечается право государственного правозащитника начинать расследование по собственной инициативе.

В ряде законов, в которых более четко прописана роль государственного правозащитника именно как парламентского Уполномоченного по правам человека, или парламентского адвоката, указана также возможность инициирования расследования на основании «обращений народных депутатов Украины»[31], либо «на основании заявления, адресованного члену парламента или сенатору, который передал такое заявление правозащитнику»[32] (Чехия). Аналогичная возможность существует также в Испании, Польше, Киргизии и Молдавии. В некоторых странах, таких, например, как Азербайджан и Польша, жалоба может быть подана и от имени общественной организации (в случае Азербайджана требуется, чтобы потерпевший дал согласие организации на подачу жалобы Уполномоченного). Наконец, в законе Польской Республики заложена также подача обращений к Уполномоченному по правам граждан от органов местного самоуправления.

Таким образом, в законодательстве о государственных правозащитниках в поставторитарных странах заложены широкие возможности для обращения к Уполномоченному, а также для инициирования дела по собственному усмотрению и отсутствуют какие-либо ограничения в доступе жителей, которые имеют место, например, в Великобритании и Франции.

Широкие возможности при проведении расследований присущие как государственным правозащитникам поставторитарных стран, так и классической модели Омбудсмана.

Так, например, в Законе «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» (ст. 23) приводится достаточно подробный перечень полномочий Уполномоченного при проведении расследований. Так как эти же или аналогичные формулировки повторяются и в законах других стран, приведем этот перечень полностью:

«I. При проведении проверки по жалобе Уполномоченный вправе:

1) беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;

2) запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

3) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

4) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;

5) поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

6) знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

2. По вопросам своей деятельности Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории Российской Федерации органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, администрацией мест принудительного содержания»[33].

Законодательное закрепление широких полномочий омбудсма-нов в поставторитарных странах является, с одной стороны, основой деятельности этого института. С другой стороны, практическая воз можность их реализации часто вызывает проблемы. Так, для того чтобы возможности Уполномоченного в процессе проведения расследования стали реальностью, необходимо, чтобы в нормативных актах, регламентирующих работу других государственных структур, появились указания на их обязанности, например, пропускать Уполномоченного и его сотрудников на территории своих учреждений, выдавать соответствующую документацию и т.д. А такое имеет место далеко не во всех случаях.

В этой ситуации очень важно нормативное закрепление обязанностей других государственных структур в соответствии с законом об Уполномоченном. Так, в законе Украины, в разделе VI «Заключительные положения», п. 2 прямо

указывается:

«Кабинету Министров Украины до 1 февраля 1998 года:

— представить на рассмотрение Верховной Рады Украины предложения о приведении законодательных актов Украины в соответствие с законом Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека»;

— привести решения Правительства Украины в соответствие с настоящим Законом;

— обеспечить пересмотр и отмену министерствами и другими центральными органами исполнительной власти Украины нормативных актов, противоречащих настоящему закону»[34].

К сожалению, аналогичная статья присутствует только в законе Киргизии, который во многом копирует украинский образец.

На практике же часто происходит обратный процесс. Так, в России, сразу после принятия Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» соответствующие изменения были все же внесены во многие нормативные документы. В частности, в Уголовно-процессуальном кодексе (УПК) во всех необходимых местах появилось упоминание о правах Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Однако затем, при подготовке и принятии в начале двухтысячных годов нового УПК, упоминание в нем прав уполномоченных существенно снизилось, что реально затруднило работу института Уполномоченного.

Наконец, кроме законодательно закрепленных возможностей существует также и реальная практика, связанная с наличием времени и средств. Так, в частности, выездные проверки на местах требуют часть серьезных материальных затрат. Расследование с выездом на место требует также участия в них высококвалифицированных сотрудников, которых всегда не хватает. Поэтому в реальности часто проводится так называемое «расследование по представленным документам», в соответствующие организации направляются письменные запросы и т.д. Часто такие методы достигают своих целей, особенно, если в представ ленных документах содержится достаточно информации для принятия решения. Однако в ряде случаев расследование в виде переписки настраивает контрагентов из государственных учреждений на привычную манеру вести переписку по поводу жалоб граждан с соответствующими отделами жалоб при органах исполнительной власти, что, бесспорно, снижает влияние института Уполномоченного по правам человека.

5.6. Действия по результатам расследования

Действия по результатам расследования случаев нарушения прав человека можно разделить на два типа. Первый — это непосредственная реакция на конкретный случай нарушения прав человека, второй—действия на основании анализа ряда таких случаев и выявления тенденций.

В первом случае основным типом действий является направление в орган или государственную организацию, сотрудник которой нарушил права человека, соответствующего заключения с рекомендациями об исправлении ситуации. Так, в ст. 27 российского закона указывается: «Уполномоченный обязан направить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод граждан, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод»[35].

В Законе Украины такой акт реагирования определен как «Представление Уполномоченного» (ст. 15, ч.3): «Представление Уполномоченного — акт, который вносится Уполномоченным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, объединения граждан, на предприятия, учреждения, организации независимо от формы собственности, их должностным и служебным лицам для принятия соответствующих мер в месячный срок по устранению выявленных нарушений прав и свобод человека и гражданина»[36].

В законе Республики Албания акт реагирования Уполномоченного определяется как рекомендация, при этом в ст. 21 достаточно подробно раскрыт алгоритм деятельности:

«По завершению расследования Адвокат народа должен сделать одно из следующего:

—разъяснить подателю жалобы, ходатайства или заявления, чьи права не были нарушены;

—выдать рекомендации в отношении исправления нарушения административному учреждению, которое, по мнению Адвоката народа, допустило такое нарушение;

—выдать рекомендации в отношении исправления нарушения органу, который контролирует административное учреждение, допустившее такое нарушение;

тарных странах публикуются в открытой печати. К сожалению, во многих странах бывшего СССР не действуют ни первый (если нет специальных позиций в законе, как это имеет место в украинском законе), ни второй путь, и подготовленный доклад часто становится предметом анализа лишь научных работников.

Очень важным, с точки зрения предотвращения нарушений прав человека, является право Омбудсмана обращаться в Конституционный суд с инициацией дела о несоответствии Конституции тех или иных законов или нормативных актов. Таким правом по определению обладает Канцлер юстиции Эстонии, который представляет нижнюю палату Конституционного суда (функции верхней палаты в этой республике выполняет Верховный суд). Право обращения Омбудсмана в Конституционный суд определено в законах Азербайджана, Венгрии, Грузии, Киргизии, Молдавии, Польши и Украины. В Армении такое право предусмотрено в законе с оговоркой о введении его в действие после внесения соответствующих изменений в Конституцию Республики. Не обладают правом обращения в Конституционный суд Омбудсманы Албании, Казахстана, Литвы,

Румынии, Словакии, Узбекистана, Хорватии и Чехии.

Уполномоченный по правам человека в РФ в соответствии с законом может обращаться в Конституционный суд Российской Федерации, но только с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Возможность обращения Уполномоченного в Конституционный суд не с жалобой, а с правом инициирования рассмотрения на предмет соответствия Конституции РФ того или иного нормативного акта может быть одним из серьезных инструментов Уполномоченного по защите прав жителей страны. Так, например, в Польше, где Уполномоченный по правам граждан обладал этим правом с самого начала своей деятельности в 1988 г., он в течение долгого времени, вплоть до принятия принципа петиционного обращения в Конституционный суд, занимал первое место по числу обращений среди всех государственных институтов, имеющих право обращения в Конституционный суд[42].

Еще одной возможностью для предотвращения нарушений прав человека является наделение Уполномоченного правом законодательной инициативы. Эта возможность вместе с тем, плохо сочетается с концепцией Омбудсмана как парламентского контролера действий исполнительной власти, поэтому в классической модели Омбудсмана она практически не используется. Отсутствует право законодательной инициативы и у государственных правозащитников стран Восточной Европы, а также в большинстве стран бывшего СССР. В законе «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» (ст. 32, п.2) говорится о его праве «обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации.»[43].

Насколько нам известно, на национальном уровне правом законодательной инициативы обладает Омбудсман Узбекистана, как депутат парламента страны, а также Уполномоченный по правам человека Азербайджана и парламентские адвокаты Молдавии. Расширение числа Омбудсманов, обладающих этим правом, могло бы способствовать формированию новой модели сильного государственного правозащитного института, равно независимого как от исполнительной, так и от представительной ветвей власти.

5.7. Законодательно закрепленные особенности государственных правозащитников в поставторитарных странах

До сих пор мы рассматривали характеристики института Омбудсмана, которые получили развитие как в странах со стабильной демократией, так и в поставторитарных странах. Вместе с тем в странах Восточной Европы и, особенно, в странах бывшего СССР получили развитие некоторые полномочия

института, которые не встречались ранее ни в скандинавской, ни в классической модели Омбудсмана.

К числу таких законодательно закрепленных прав можно отнести в первую очередь право участия в работе органов власти различного уровня. Так, в законе Киргизской Республики (ст.8, п. 2) говорится о праве Омбудсмана «присутствовать на заседаниях Законодательного собрания и сессиях Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, заседаниях Правительства Кыргызской Республики, Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов Кыргызской Республики, коллегии Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики и других коллегиальных органов»[44]. Аналогичные права закреплены также в законах о государственных правозащитниках Молдавии, Украины и Армении. Насколько нам известно, подобных прав нет ни в одном законе стран Восточной Европы, отсутствуют они и в законах Азербайджана, России, других стран бывшего СССР. На наш взгляд, законодательное закрепление такого права «присутствия» имеет смысл именно для стран с тяжелым опытом тоталитарного и авторитарного правления, где по прежнему очень высока роль символов власти, а также роль присутствия в числе Лиц, Принимающих Решения. При неразвитости других каналов влияния на процесс принятия решений, а также слабой вероятности получения полной информации об обсуждавшихся вариантах и иных деталях политического решения, действительно важно присутствовать на заседаниях соответствующих государственных органов.

Символическая сторона «участия во власти» также играет свою роль — как правило, в государственных коллегиальных органах каждый их член имеет закрепленное за ним место, иногда со специальной табличкой, поэтому даже в отсутствие Омбудсмана на заседании, например, Верховного суда, он символически присутствовал в виде закрепленного за ним кресла.

В тех же странах, которые уже продвинулись далее в направлении не символической, а процедурной демократии, например в странах Восточной Европы, такое символическое закрепление высокого статуса Омбудсмана уже не так необходимо.

Остановимся также на некоторых возможностях Омбудсманов, закрепленных в законах отдельных поставторитарных стран. Так, в законе Азербайджана присутствует положение (ст. 1. п.4) о том, что «Уполномоченный может предоставить Президенту Азербайджанской Республики предложения, связанные с решением вопросов помилования, гражданства, предоставления политического убежища». И далее, в п. 5 этой же статьи: «Уполномоченный может представить Милли Меджлису Азербайджанской Республики предложения об объявлении амнистии»[45].

Такие законодательно закрепленные возможности Уполномоченного отражают, на наш взгляд, тенденцию создания действительно значимого института государственного правозащитника, который бы обладал возможностями инициировать целый спектр внутригосударственных процессов, имеющих четкую гуманитарную направленность. И хотя в реальности эта тенденция не получила пока явного развития, все же

прецедент законодательного закрепления такого вектора развития обсуждаемого института уже существует.

В законе о государственном правозащитнике Словацкой Республики закреплено право человека, обратившегося к Омбудсману, на общение на родном языке. Такое положение, заимствованное из законодательства о судебной системе, отражает, по-видимому, напряженную ситуацию с венгерским и некоторыми иными национальными меньшинствами в первые годы существования независимой Словакии. По сути правильное, это положение не встречается в законах других стран, как нам кажется, по той причине, что такое право является естественным и сотрудники института государственной правозащиты стараются его обеспечить и без нормативного закрепления.

Интересно также отметить ст.23 закона о парламентских адвокатах Молдавии, в соответствии с которой: (1) Парламентский адвокат, выступая в качестве посредника, принимает все меры для разрешения жалобы путем примирения сторон и поиска взаимоприемлемого решения. (2) Примирение может иметь место в любой стадии рассмотрения заявления и по желанию сторон заканчивается подписанием соответствующего согласия. (3) Примирение сторон служит основанием для прекращения производства по заявлению[46].

В заключение этого раздела остановимся на ст. 37 Закона «Об Адвокате народа Республики Албания», которая называется «Приемлемые пожертвования». Эта статья закрепляет возможность Адвоката народа «получать как денежные пожертвования, так и пожертвования в натуральном выражении. Такие пожертвования не должны включать условия, которые могли бы повлиять на независимость, объективность или конституционность деятельности Адвоката народа»[47]. Далее в этой же статье закрепляется процедура регистрации пожертвований и необходимой отчетности.

На наш взгляд, подобная статья является важной и необходимой для поставторитарных стран, в которых реальная независимость государственных правозащитников от исполнительной власти часто обеспечивается существованием альтернативных источников финансирования их деятельности. И здесь речь уже идет не только о частных жертвователях внутри страны, но и о международных организациях и фондах. С другой стороны, в большинстве поставторитарных стран существуют законы о государственной службе, в которых в целях борьбы с коррупцией государственным служащим запрещается принимать пожертвования, включая, например, оплату командировочных расходов для участия в конференциях. В этой ситуации уполномоченные по правам человека, участвуя в программах международного сотрудничества, рискуют, в случае ухудшения их отношений с исполнительной или представительной властью, быть обвиненными в нарушении закона о государственной службе. Именно поэтому новация закона Албании заслуживает всяческого распространения.

5.8. Взаимодействие института Омбудсмана со структурами

представительной и исполнительной власти

По-видимому, одним из главных отличий условий деятельности института Омбудсмана в странах с устойчивым демократическим режимом и в поставторитарных странах является наличие в первом случае и отсутствие во втором консенсуса относительно ценностей демократии и принципов публичной политики. Соответственно, и институт парламентского контролера, столь естественный и необходимый для стран с устойчивой демократией, может оказаться не ко двору в поставторитарных странах не только для президента и исполнительной власти, не желающих существования каких-то независимых от них контролеров, но и для самих парламентариев, зачастую избирающихся в органы представительной власти вовсе не из желания контролировать правительство, а с целью лучше делать свой бизнес, используя депутатский мандат в качестве прикрытия.

Встает логичный вопрос — а не являются ли в отсутствии реального спроса на институт Омбудсмана в регионе попытки инициировать его создание со стороны структур-посредников и международных институтов преждевременными и способствующими, даже в случае своего успеха, созданию сходных по форме, но, по сути, совсем иных институтов, например новых бюро по работе с жалобами населения? О такой опасности писал в 1977 г. испанский профессор права Альваро Хиль-Роблес, утверждавший, что «Без подготовки соответствующей почвы институт Омбудсмана, который осуществляет независимый надзор в интересах столь же независимой представительной власти, утратит всякий смысл и любая попытка его учреждения явится лишь грубой фикцией»[48].

Опыт развития института Омбудсмана в поставторитарных странах показал, что существует несколько моделей такого развития, так же как и существует целый ряд моделей поставторитарного перехода к демократии. Более того, в соответствии с современными представлениями поставторитарный транзит не всегда приводит к демократическому режиму, тем более, если под демократией понимать либеральную модель демократии участия. Итогом может стать какая-то новая форма авторитаризма либо авторитарно-демократические гибриды, типа плебисцитарной демократии.

Соответственно, возможны и различные модели развития института Омбудсмана. Так, в условиях консенсуса элит по поводу европейского пути развития страны и приверженности демократическим ценностям западного мира, институт Омбудсмана может стать важным фактором развития ответственности власти перед обществом, ее прозрачности и эффективности. Именно такая ситуация в основном имеет место в странах Восточной Европы и, отчасти, в странах Балтии. Однако и здесь ситуация бывает разная, иногда депутатам не нравится позиция Уполномоченного по правам человека и они пытаются на нее повлиять, заменить конкретного человека на этом посту либо даже ликвидировать этот институт как таковой.

Так, в разделе 4.5 мы уже упоминали о попытке ряда фракций Сейма

Польши инициировать процесс отставки второго Уполномоченного по правам граждан профессора Т. Зелиньски после его заявлений об опасности превращения Польши в теократическое государство и о более ранних попытках реформы этого института в направлении обычного бюро жалоб.

В Литовской Республике, на рубеже нового века, после прихода к власти социал-либеральной коалиции, комитет по правам человека Сейма, который по идее должен был быть партнером и союзником института контролеров Сейма, инициировал процесс ликвидации института контролеров как такового, причиной чего была незаинтересованность социал-либералов в каком-либо независимом контроле деятельности сформированного ими правительства. В защиту института солидарно выступили тогда и консерваторы и социал-демократы, при правительствах которых институт контролеров Сейма был создан и получил свое развитие, однако лишь поддержка СМИ и общественности позволила тогда предотвратить ликвидацию института Омбудсмана[49].

Ярким примером влияния Омбудсмана в рамках его «сильной модели» на развитие страны в целом может служить работа Канцлера юстиции Эстонии г-на Аллара Йыкса. Так, в частности, в начале нового века парламент Эстонии принял закон, в соответствии с которым не только в выборах в национальный парламент, но и в выборах в органы местного самоуправления могут участвовать только зарегистрированные на национальном уровне политические партии. Этот закон исключал из участия в выборах на местном уровне разнообразные организации типа «Союза жителей тех или иных районов», в рамках которых активную роль играли и русскоязычные жители Эстонии. Таким образом, хотя и косвенно, реализация этого закона могла привести к ущемлению прав русскоязычного меньшинства.

Когда Аллар Йыкс опротестовал этот закон как нарушающий избирательные права жителей страны и, соответственно, противоречащий Конституции, то подавляющее большинство юристов считали, что Верховный суд не поддержит позицию Канцлера юстиции, так как политические партии записаны в Конституции, а различные местные «союзы жителей» — нет. Однако ситуация показала обратное, в итоге закон был отменен, жители, а не только граждане Эстонии сохранили возможность участвовать в местных выборах в виде союзов жителей — и процесс интеграции русского меньшинства в эстонскую нацию продолжился[50]. Одним из показателей этого стало и более активное членство русских в национальных политических партиях. Можно предположить, что реальное внимание к соблюдению прав человека в высших эшелонах власти Эстонии повлияло также и на решение отложить на шесть лет вступление в действие закона об обучении на национальном языке, что также позволило избежать конфликтов, которые имеют место, например, в соседней Латвии.

В Латвии функции института Омбудсмана отчасти выполняет Бюро по правам человека. Когда во второй половине 90-х годов это Бюро сделало заключение по законопроекту о гражданстве, в котором отметило многие положения законопроекта как нарушающие права человека, то сразу же

правительство снизило финансирование этого Бюро на следующий год на одну треть. Однако Бюро было поддержано международными организациями по правам человека, в частности, программой ПРООН, которые выделили сумму, эквивалентную сокращенной правительством, из собственных бюджетов[51].

Мы видим, что эти конфликты возникали по поводу реальных проблем развития общества и государства — например, по поводу усиления роли католической церкви в Польше или по проблеме русскоязычного меньшинства в Латвии. Уполномоченные по правам человека и аналогичные им государственные органы в этих ситуациях публичАльваро Хиль-Роблес, утверждавший, что «Без подготовки соответствующей почвы институт Омбудсмана, который осуществляет независимый надзор в интересах столь же независимой представительной власти, утратит всякий смысл, и любая попытка его учреждения явится лишь грубой фикцией»[48].

Опыт развития института Омбудсмана в поставторитарных странах показал, что существует несколько моделей такого развития, так же как и существует целый ряд моделей поставторитарного перехода к демократии. Более того, в соответствии с современными представлениями поставторитарный транзит не всегда приводит к демократическому режиму, тем более, если под демократией понимать либеральную модель демократии участия. Итогом может стать какая-то новая форма авторитаризма либо авторитарно-демократические гибриды, типа плебисцитарной демократии.

Соответственно, возможны и различные модели развития института Омбудсмана. Так, в условиях консенсуса элит по поводу европейского пути развития страны и приверженности демократическим ценностям западного мира, институт Омбудсмана может стать важным фактором развития ответственности власти перед обществом, ее прозрачности и эффективности. Именно такая ситуация в основном имеет место в странах Восточной Европы и, отчасти, в странах Балтии. Однако и здесь ситуация бывает разная, иногда депутатам не нравится позиция Уполномоченного по правам человека и они пытаются на нее повлиять, заменить конкретного человека на этом посту либо даже ликвидировать этот институт как таковой.

Так, в разделе 4.5 мы уже упоминали о попытке ряда фракций Сейма Польши инициировать процесс отставки второго Уполномоченного по правам граждан профессора Т. Зелиньски после его заявлений об опасности превращения Польши в теократическое государство и о более ранних попытках реформы этого института в направлении обычного бюро жалоб.

В Литовской Республике, на рубеже нового века, после прихода к власти социал-либеральной коалиции, комитет по правам человека Сейма, который по идее должен был быть партнером и союзником института контролеров Сейма, инициировал процесс ликвидации института контролеров как такового, причиной чего была незаинтересованность социал-либералов в каком-либо независимом контроле деятельности сформированного ими правительства. В защиту института солидарно выступили тогда и консерваторы и социал-демократы, при правительствах которых институт контролеров Сейма был создан и получил свое развитие, однако лишь поддержка СМИ и об-

щественности позволила тогда предотвратить ликвидацию института Омбудсмана[49].

Ярким примером влияния Омбудсмана в рамках его «сильной модели» на развитие страны в целом может служить работа Канцлера юстиции Эстонии г-на Аллара Йыкса. Так, в частности, в начале нового века парламент Эстонии принял закон, в соответствии с которым не только в выборах в национальный парламент, но и в выборах в органы местного самоуправления могут участвовать только зарегистрированные на национальном уровне политические партии. Этот закон исключал из участия в выборах на местном уровне разнообразные организации типа «Союза жителей тех или иных районов», в рамках которых активную роль играли и русскоязычные жители Эстонии. Таким образом, хотя и косвенно, реализация этого закона могла привести к ущемлению прав русскоязычного меньшинства.

Когда Аллар Йыкс опротестовал этот закон как нарушающий избирательные права жителей страны и, соответственно, противоречащий Конституции, то подавляющее большинство юристов считали, что Верховный суд не поддержит позицию Канцлера юстиции, так как политические партии записаны в Конституции, а различные местные «союзы жителей» — нет. Однако ситуация показала обратное, в итоге закон был отменен, жители, а не только граждане Эстонии сохранили возможность участвовать в местных выборах в виде союзов жителей — и процесс интеграции русского меньшинства в эстонскую нацию продолжился[50]. Одним из показателей этого стало и более активное членство русских в национальных политических партиях. Можно предположить, что реальное внимание к соблюдению прав человека в высших эшелонах власти Эстонии повлияло также и на решение отложить на шесть лет вступление в действие закона об обучении на национальном языке, что также позволило избежать конфликтов, которые имеют место, например, в соседней Латвии.

В Латвии функции института Омбудсмана отчасти выполняет Бюро по правам человека. Когда во второй половине 90-х годов это Бюро сделало заключение по законопроекту о гражданстве, в котором отметило многие положения законопроекта как нарушающие права человека, то сразу же правительство снизило финансирование этого Бюро на следующий год на одну треть. Однако Бюро было поддержано международными организациями по правам человека, в частности, программой ПРООН, которые выделили сумму, эквивалентную сокращенной правительством, из собственных бюджетов[51].

Мы видим, что эти конфликты возникали по поводу реальных проблем развития общества и государства — например, по поводу усиления роли католической церкви в Польше или по проблеме русскоязычного меньшинства в Латвии. Уполномоченные по правам человека и аналогичные им государственные органы в этих ситуациях публично обращали внимание власти и общества на эти проблемы, то есть выполняли именно возложенные на них функции, выступая в роли своеобразного колокола. В тех случаях, когда их призыв был услышан, как, например, в Польше, проблема сверхвлияния католической церкви была хотя бы отчасти решена и уже не так мешала развитию страны в направлении устойчивой

демократии. В случае же Латвии, где голос Бюро по правам человека не был услышан правящей элитой, вопрос русского меньшинства по-прежнему остается острой национальной проблемой.

В целом, в странах Восточной Европы развитие института Омбудсмана происходит достаточно безболезненно, принося большую пользу при развитии в этих странах практики публичной политики и ответственности власти перед народом, обращая внимание как представительной, так и исполнительной власти не только на имеющие место, но и на возможные в будущем нарушения прав человека, например, при принятии некоторых законов. Именно об этой важной проактивной роли института Омбудсмана в Венгрии, его помощи венгерскому парламенту говорилось на открытии конференции, посвященной 10-летию деятельности Уполномоченного Государственного собрания по правам национальных и этнических меньшинств[52].

Если говорить о специфике деятельности Омбудсманов в странах Восточной Европы, то можно отметить существенную роль, которую играют так называемые систематические проверки функционирования государственных учреждений различного профиля. Это имеет место, например, в работе Омбудсмана Словении, причем при проведении таких проверок основное внимание уделяется анализу внутриведомственных систем работы с жалобами и обращениями жителей — клиентов этих ведомств, а также подготовке рекомендаций по оптимизации этой деятельности[53]. Такое внимание к систематическим проверкам отдельных правительственных ведомств характерно и для поставторитарных стран Латинской Америки, в частности, для Аргентины[54].

Характер взаимодействия уполномоченных по правам человека в странах СНГ достаточно сильно зависит от реального движения страны по пути развития демократических институтов и практик, от позиции правящей политической элиты. В странах бывшего СССР (за исключением стран Балтии) в целом процессы демократизации развиваются сложнее, чем в странах Восточной Европы, соответственно, больше проблем и у института Омбудсмана, которые проявляются, прежде всего, в характере их взаимодействия со структурами исполнительной и представительной власти. Вторым фактором, влияющим на этот процесс, является причина возникновения самого института — насколько он отражал внутренние национальные процессы, желание элиты следовать по пути развития публичной политики и соблюдения прав человека, либо он явился результатом принятия настойчивых рекомендаций международных организаций (например, Программы развития ООН) или, например, необходимости выполнения условий членства в Совете Европы.

Так, на основе существующей нормативной базы, рассмотренной в предыдущих разделах настоящей главы, мы видим две модели института Омбудсмана — более ориентированного на парламент, что следует из самого названия — Уполномоченный Верховной Рады Украины или Парламентские адвокаты Молдовы, либо более ориентированного на президента — модель Азербайджана, Казахстана и Узбекистана. В первом случае в рамках парламентов

часто создаются профильные комиссии или комитеты, которые по идее должны быть связующим звеном между Уполномоченным и парламентом. В реальной жизни, к сожалению, они иногда становятся не союзниками, а противниками института Уполномоченного или конкретных лиц, возглавляющих этот институт. Мы уже упоминали ситуацию в литовском парламенте, когда комиссия по правам человека пыталась инициировать отмену института парламентских контролеров. Другим примером может служить Киргизская Республика, когда председатель депутатской комиссии по правам человека О. Малеванная, ранее претендовавшая на пост Омбудсмана, стала одним из наиболее острых критиков избранного на этот пост Турсунбая Бакир уулу. Опорой же действующего Омбудсмана стала не профильная комиссия, а депутаты из близких ему по убеждениям умеренно оппозиционных фракций парламента.

Примером несогласия части депутатов с оценками Омбудсмана явилось обсуждение летом 2002 г. в грузинском парламенте доклада Народного защитника Наны Девдариани. Так, при обсуждении проблемы отношения к религиозным меньшинствам в Грузии, в выступлениях ряда депутатов звучали обвинения в адрес Наны Девдариани в том, что именно она предоставляет международным организациям искаженную информацию и муссирует «тему иеговистов», что способствует созданию негативного образа Грузии у западных правозащитников. Депутат Э. Надирадзе заявил, в частности, что ряд «горе-демократов» занимаются шпионажем в пользу западных стран, при этом искажая реальную ситуацию в Грузии.

Нана Девдариани в ответном выступлении категорически отвергла подобные обвинения, заявив, что и без офиса Народного защитника в стране действует достаточно много правозащитных организаций, а также пресса. «Этого вполне достаточно для того, чтобы на Западе могли получить общую картину ситуации в Грузии», — отметила она[55].

В условиях сильных традиций советского строя, когда все решения принимались внутри партийно-государственного аппарата, а представительные органы играли исключительно церемониальную роль, центр реальной власти часто продолжает находиться в руках президента и его аппарата, как это имеет место, например, в Узбекистане. Возможна и другая ситуация — когда после революционных потрясений и реальной угрозы гражданской войны к власти возвращается сильная фигура партийного руководителя советского периода — и власть постепенно переходит от парламента в руки президента — вариант Азербайджана (Грузия, при внешней схожести процесса, всегда имела свою специфику). В этой ситуации институт Омбудсмана ориентирован исключительно на президента и фактически теряет свою независимость. Главным фактором влияния его на чиновников нередко становится частота встреч с Первым лицом, как символ близости к Власти. Так, даже в относительно демократической Киргизии во время встреч автора этих строк с местными экспертами, многие из них отмечали, что в течение последнего года у Турсунбая Бакир уулу не было ни одной встречи с Аскаром Акаевым, причем ответственность за это они возлагали исключительно на Омбудсмана, который своей критикой чиновников навлек на себя неудовольствие президента.

Ориентация на главу исполнительной власти, или, точнее, на главу государства, дает возможность влиять на конкретные ситуации нарушения прав отдельных людей, и это оправдывает существование такой модели института. С другой стороны, особенно в условиях восточного варианта авторитарного правления, исчезает сама возможность публичной критики каких-либо действий власти, так как это будет критика президента, которая недопустима в рамках его команды. Так, например, во время и после октябрьских событий 2003 г. в Баку (разгон с применением силы демонстраций в Баку после выборов президента, последовавшие за этим массовые аресты, допросы с пытками и судебные процессы) не было никаких заявлений или обращений Уполномоченной по правам человека Э. Сулеймановой по поводу нарушений прав человека.

России в этом ряду занимает как бы серединное место. Как уже отмечалось в разделе 4.6, первоначально институт Омбудсмана планировался его создателями именно как институт парламентского Уполномоченного по правам человека, однако затем, когда Верховный Совет стал центром оппозиции реформаторскому процессу, возникла более отдаленная от парламента модель Уполномоченного. Первый Уполномоченный по правам человека был назначен по предложению президента России, а его небольшой аппарат в 1994 г., еще в отсутствии закона, работал на базе администрации президента РФ. Поддержка С.А. Ковалева со стороны Б.Н. Ельцина прекратилась, как только первый российский Омбудсман занял резко критическую позицию по отношению к первой Чеченской войне, поддержки же в первой Государственной Думе было и того меньше, он получил отставку. Второй российский Уполномоченный по правам человека, профессор 0.0. Миронов, напротив, опирался на поддержку своей бывшей фракции — коммунистического большинства парламента того времени, но именно как кандидат от фракции КПРФ он не имел ни реальной поддержки, ни хороших отношений с президентом России Б.Н. Ельциным. Отражением последней ситуации явился и такой символический факт, как отсутствие (вплотьдо осени 2005 г.) у Уполномоченного с его 150 с лишним сотрудников своего собственного здания. Как известно, в Москве материальным обеспечением всех органов федеральной власти занимается именно администрация президента РФ.

Такое отношение к Уполномоченному передалось и другим структурам исполнительной власти. Нельзя сказать, чтобы они не реагировали на обращения и рекомендации российского Уполномоченного — напротив, многие дела решались в пользу заявителей, восстанавливались права многих жителей России, однако это была скорее реактивная, чем проактивная деятельность. Поддержка О.О. Миронова со стороны его бывших коллег по фракции КПРФ была также скорее символической, и она становилась все слабее по мере того, как Уполномоченный все сильнее использовал в своих выступлениях либеральную риторику прав человека. Поддержка же российского Омбудсмана со стороны либеральных фракций была очень осторожной, она постепенно росла, но сохранялись и прежние предубеждения против О.О.

Миронова как бывшего депутата от КПРФ.

Итогом этого процесса стало и неизбрание О.О. Миронова на второй срок деятельности. Его кандидатура выдвигалась летом 2003 г. рядом депутатов, однако получила поддержку менее трети депутатов. Поддержанная администрацией президента РФ кандидатура председателя думского комитета по законодательству П. Крашенинникова также не получила необходимых 50 процентов голосов, но ему не хватило совсем немного — около 15 голосов. В течение более чем полугода О.О. Миронов продолжал исполнять свои обязанности и только в феврале по предложению президента РФ В.В. Путина на пост Уполномоченного по правам человека был избран В.П. Лукин.

Предложение В. Путиным этой кандидатуры, одного из лидеров демократической партии «Яблоко», пользующегося большой международной известностью и уважением, было одним из удачных политических ходов российского президента, демонстрирующим приверженность президента концепции прав человека. Вместе с тем новый Омбудсман, в условиях полностью послушного администрации президента парламента и отсутствия независимых СМИ и влиятельной политической оппозиции, превращался фактически в заложника своих личных хороших отношений с российским президентом.

Отметим здесь также, что сам институт Омбудсмана привлекает внимание специалистов, заинтересованных в усилении эффективности различных структур исполнительной власти. Так, например, в 1998 г. предлагалось ввести в субъектах РФ специальных Омбудсманов по проблемам межнациональных отношений, которые имели бы двойное подчинение — Министерству по делам национальностей и региональной политики и органу исполнительной власти субъекта РФ — и выполняли бы тем самым функцию территориальных органов Миннаца[56].

5.9. Институт Омбудсмана и судебная власть

Проблема взаимоотношений с судебной властью является одной из острых проблем, существующих у института в поставторитарных странах. Во многом это объясняется тем, что одним из основных принципов демократического режима справедливо считается существование независимой судебной власти, и любые попытки поставить ее под контроль каких-то иных государственных структур в поставторитарных странах, как правило, рассматриваются в качестве возврата к старому авторитарному способу правления и считаются поэтому недопустимыми. С другой стороны, судьи в этих странах, как уже указывалось, не возникают «из ниоткуда», а являются так же, как и остальные жители этих стран, продуктом социализации, протекавшей для большинства из них именно в условиях авторитарного, а иногда и тоталитарного общества, когда о реальной независимости судей и речи не было. Более того, сам процесс профессионального отбора проходил, в том числе и по критериям готовности

выполнить «руководящие указания» соответствующих партийных работников. А так как институт прокуратуры осуществлял надзор и за судебными органами, то указания могли поступать и от сотрудников прокуратуры, поддерживающих также и государственное обвинение, что с неизбежностью приводило к обвинительному уклону в судебных приговорах.

После ликвидации «руководящей и направляющей» роли коммунистических партий партийный контроль исчез, тезис о независимости судебной власти встречал, по крайней мере, в первые годы после распада СССР, всеобщую поддержку — и в результате во многих случаях судьи, при отсутствии внутреннего контроля, стали независимы не только от власти, но и от общества. Соответственно, сами судьи часто становились причиной нарушения прав человека, причем эти нарушения могли иметь как сущностный характер (в виде несправедливых приговоров), так и процедурный или этический — например, нарушение установленных процедур при судебном разбирательстве, затягивание процесса на долгие годы пренебрежительное, а иногда и хамское поведение по отношению к другим участникам процесса (за исключением прокуроров). Причем исчезнувшее влияние партийно-государственного руководства иногда заменялось влиянием криминальных структур, коррупция распространилась и на судебный корпус. Естественно, что степень этих нарушений была и остается различной в разных странах. Так, в странах Восточной Европы, где традиции правового государства и ответственного гражданского общества сохранились в большей степени, отклонения от образа идеального независимого судьи были наименьшие, в республиках Южного Кавказа и, особенно, Центральной Азии — наибольшие.

Например, по словам народного защитника Грузии Созара Субари, если в период президентства Э. Шеварднадзе основной проблемой судебной системы была очень высокая коррумпированность судейского корпуса, то после «революции гвоздик» возникла другая проблема — судьи зачастую просто утверждают проекты приговоров, предложенные назначенными новой властью прокурорами, не обращая внимания на массовую практику «создания улик», привлечения лжесвидетелей и т.д.[57]

Возникшие в этих республиках институты Омбудсмана, или Уполномоченного по правам человека, были вынуждены выстраивать свои отношения с судебной властью. При этом в законах большинства стран Восточной Европы относительно судов имеется краткая, но емкая формулировка: сфера деятельности Уполномоченного не распространяется на суды (например, Венгрия, Албания, Литва, Словакия, Чехия). В законе об Уполномоченном по правам граждан Республики Польши нет никаких указаний на то, что его компетенция не распространяется на судебную систему.

Во многих странах СНГ, в частности в Азербайджане, Казахстане, Узбекистане, судебная система также исключена из компетенции государственных правозащитников. Несколько иная ситуация в Украине и Киргизии, а также в России, где в законах об уполномоченных по правам человека нет указаний на то, что судебная система исключена из его полномочий. Так, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека согласно

закону (ст. 13. п.5) имеет такое право на: «ознакомление с документами... включая дела, которые находятся в судах»[58]. Согласно пп. 9 и 10 этой статьи, он также имеет право 9) присутствовать на заседаниях судов всех инстанций, в том числе на закрытых судебных заседаниях, при условии согласия субъекта права, в интересах которого судебное заседание объявлено закрытым; 10) обращаться в суд с заявлением о защите прав и свобод человека и гражданина, которые по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам не могут этого сделать самостоятельно, а также лично или через своего представителя принимать участие в судебном процессе в случаях и порядке, установленных законом»[59].

С другой стороны, в этом же законе отмечается (ст. 17, п.4), что «Уполномоченный не рассматривает обращения, которые рассматриваются судами, приостанавливает уже начатое рассмотрение, если заинтересованное лицо подало иск, заявление или жалобу в суд»[60].

На наш взгляд, существует определенное противоречие между процитированными выше п.5 ст. 13 и п. 4 ст. 17 украинского закона. В законе об Омбудсмане Киргизии присутствуют пункты, аналогичные пп. 9 и 10 ст.13, а также п.4 ст. 17 украинского закона, но отсутствует право на ознакомление с документами... включая дела, которые находятся в суде». Зато в киргизском законе (ст. 10, п. 2) говорится, что: «Заявления и жалобы Омбудсмен (Акыйкатчы) рассматривает только в том случае, если заявитель оспаривает вступившее в законную силу решение вышестоящего органа, административного органа или суда, и когда заявления или жалобы касаются нарушения прав и свобод человека при рассмотрении вопроса»[61].

Каким образом Акыйкатчы может рассмотреть дело, по которому уже имеется решение суда, не покушаясь при этом на независимость суда — остается загадкой. Положение, аналогичное процитированному, содержится и в Российском федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в РФ»[62].

В российском законе также присутствует несколько положений, определяющих характер взаимодействия Уполномоченного с судебной системой.

Так, при проведении проверки по жалобе Уполномоченный вправе: «знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел» (ст. 23, п. 6).

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный в праве (ст.29):

1) обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;
<...>

3)обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

4)изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора».

Мы видим, таким образом, что законодательство об Омбудсманах Киргизии, России и Украины предусматривает определенные формы взаимодействия этого института с судебной системой, однако даже нормативные основы этого взаимодействия достаточно противоречивы. Реальная же практика, попытки Омбудсмана поставить под сомнение оправданность того или иного судебного приговора часто вызывают осуждение даже специалистов международных организаций, как попытка посягнуть на независимость судебной системы[63].

Еще одна попытка нормативно закрепить формы и способы взаимодействия Омбудсмана и судебной системы содержится в относительно недавно принятом[64] Законе Республики Армения о защитнике прав человека (ст.7, п. 1, ч.2): «Защитник не вправе вмешиваться в судебный процесс. Он может требовать сведения относительно любого дела, находящегося на стадии судебного разбирательства, и представлять суду предложения, гарантируя право граждан на исполнение судопроизводства должным образом, предусмотренное Конституцией Республики Армения и нормами международного права. Защитник вправе давать заявителю предложения и консультацию относительно обжалования обоснованности решения, постановления суда и судебного приговора»[65]. Поиск оптимальных форм взаимодействия института Омбудсмана и судебной системы в поставторитарных странах еще далеко не закончен[66]. Однако по мере развития этого института на постсоветском пространстве все более и более становится ясным тот факт, что исключать судебную систему из компетенции государственного правозащитника явно преждевременно. Если же вспомнить историю и современный опыт работы омбудсманов Швеции и Финляндии, то можно предположить, что в условиях поставторитарного, и особенно, постсоветского общества может быть востребована не столько классическая, сколько скандинавская модель Омбудсмана, в компетенцию которого в последней модели входит и судебная система.

5.10. Взаимодействие Омбудсмана с другими государственными (национальными) институтами защиты прав человека

Опыт поставторитарных стран показывает слабое развитие в них других национальных институтов защиты прав человека. Как правило, функции этих институтов исходно возлагаются на институт Омбудсмана, который с момента своего создания уже носит название Защитника прав человека[67]. В тех же случаях, когда в стране ранее была создана Комиссия по правам человека (обычно правило, существовавшая при президенте страны), она прекращала свою деятельность после создания института государственного правозащитника

(Республика Армения), став при этом кадровой основой для нового института (Республика Казахстан)[68]. Мы видим также, что большинство задач, которые исполняют национальные органы по правам человека в странах Западной Европы (см. раздел 3.10), в частности, задача приведения национального законодательства в соответствие с международным законодательством по правам человека, правового просвещения и образования в области прав человека, в странах Восточной Европы и в странах бывшего СССР, исходно присутствуют среди задач уполномоченных по правам человека (см. раздел 5.2).

Исключением из этого правила до недавнего времени была Россия, в которой в 1998-2004 гг. действовали и Уполномоченный по правам человека и Комиссия по правам человека при президенте РФ. Исходно эта комиссия возглавлялась С.А. Ковалевым и в начале 90-х годов являлась именно той государственной структурой, в рамках которой готовилась деятельность и института Уполномоченного по правам человека[69]. Далее, после отставки С.А. Ковалева, ее существование прекратилось, и новая стадия началась в 1996 г. как часть реализации указа президента РФ о поддержке правозащитного движения в России. Тогда ее возглавил известный ученый, юрист-международник В.А. Карташкин, а в 2001 г. его сменила Э.А. Памфилова. Так как действующий на основе закона Уполномоченный по правам человека в России был избран только летом 1998 г., то в течение двух лет В.А. Карташкин возглавлял единственную государственную правозащитную структуру, которая не только занималась экспертной работой, но и рассматривала приходящие на ее имя жалобы и т.д. В рамках комиссии была также разработана Федеральная концепция обеспечения защиты прав и свобод человека.

После избрания О.О. Миронова на пост Уполномоченного по правам человека некоторое время шел поиск форм сотрудничества и разделения обязанностей между двумя структурами, который иногда принимал резкие формы. Поводом тому было и перекрытие функциональных обязанностей обеих структур, и личные амбиции их руководителей. Когда в 2001 г. Комиссию по правам человека возглавила Э.А. Памфилова, согласия в работе двух структур стало больше, тем более, что Э.А. Памфилова исходно взяла курс на то, чтобы Комиссия по правам человека стала своего рода переговорной площадкой между руководителями правозащитных организаций и структурами федеральной власти. Так, в 2002-2003 гг. в День прав человека, 10 декабря, состоялись длительные встречи членов комиссии с президентом РФ В.В. Путиным, на которых обсуждались многие острые вопросы, связанные с соблюдением прав человека федеральной властью. На второй из этих встреч присутствовали также руководители силовых министерств и прокуратуры, которые также конструктивно участвовали в общей встрече.

Осенью 2004 г., через полгода после назначения на пост Уполномоченного по правам человека В.П. Лукина, то есть когда он полностью вошел в специфику работы, указом президента РФ Комиссия по правам человека прекратила свою деятельность, как выполнившая свои задачи. На ее

основе, также под руководством Э.А. Памфиловой, был создан Совет при Президенте РФ по содействию развития институтов гражданского общества и правам человека. В его состав вошли примерно половина членов из состава прежней комиссии, остальные члены совета представляют более широкие слои и структуры гражданского общества. Название нового совета соответствует расширению спектра его интересов, при этом конструктивное взаимодействие с институтом Уполномоченного продолжается. Разбор конкретных жалоб и обращений окончательно перешел к Уполномоченному, Совет же стал работать в режиме экспертного совета при президенте РФ.

Работу Комиссии по правам человека при президенте РФ довольно подробно анализировал в уже упоминавшейся ранее монографии «Государственный контроль» К.В. Марков[70]. Он рассматривал работу этой структуры как важную часть системы президентского контроля и считал, что деятельность этой комиссии на национальном уровне, так же как и деятельность аналогичных комиссий в субъектах РФ, не должна прекращаться после создания института Уполномоченного по правам человека (Омбудсмана). Реальные события, однако, пошли в ином направлении.

В Казахстане в течение почти семи лет Комиссия по правам человека при президенте республики занимались работой по созданию института Уполномоченного по правам человека. В результате в 2002 г. на эту должность был назначен Б. К. Байкадамов, работавший до этого секретарем Комиссии по правам человека. Выполнив свою задачу, комиссия прекратила свое существование[71].

Особый случай составляет вариант Узбекистана, где Комиссия по правам человека исходно создавалась как часть структуры Омбудсмана. В соответствии с законом об Омбудсмане Узбекистана (ст. 19): «Для оказания содействия в деятельности Уполномоченного по выполнению возложенных на него задач под председательством Уполномоченного Олий Мажлиса образуется Комиссия по соблюдению конституционных прав и свобод человека». По поручению Уполномоченного Комиссия изучает и анализирует поступающие в адрес Уполномоченного материалы и обращения граждан и организаций; принимает участие в разработке международных соглашений по вопросам прав человека и в подготовке ежегодных докладов в международные организации.

Кроме того, используя положение ст. 19 Закона об Омбудсмане, в соответствии с которым «Уполномоченный может назначить члена Комиссии в качестве своего представителя», часть членов Комиссии выполняют обязанности региональных представителей Омбудсмана.

5.11. Взаимодействие Омбудсмана с прокуратурой и другими институтами государственного контроля (надзора)

Одним из существенных отличий ситуаций, в которых происходило и

происходит развитие института Омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом и в поставторитарных странах Восточной Европы и бывшего СССР является отсутствие в первом случае и явное присутствие во втором такого института государственного вневедомственного контроля, как прокуратура. В начале нашей книги (раздел 1.1) мы уже отмечали, что институт прокуратуры, объединявший функции расследования, поддержки государственного обвинения в суде, а также функцию общего надзора, то есть функцию «ока государева»[72], был характерен именно для авторитарных стран, где отсутствует система сдержек и противовесов, взаимного контроля отдельных ветвей власти. Собственно говоря, быстрое развитие института Омбудсмана в странах Западной Европы, в англо-говорящих странах разных континентов было обусловлено в том числе и отсутствием там структур, подобных прокуратуре, обеспечивающих функцию общего надзора. Институт Омбудсмана как бы заменял пустующую там нишу.

В России же и в других странах, чья государственно-правовая системы была построена под сильным влиянием СССР, такой институт уже существовал, что создавало и создает объективные условия для конкуренции и конфликтных отношений. Следует отметить также, что такое сосредоточение силовых и контрольных функций в руках одного института противоречит демократическим принципам разделения властей, поэтому одним из условий принятия России и других стран бывшего СССР в Совет Европы было условие передачи части функций прокуратуры другим институтам, в частности институту Омбудсмана.

Вот что говорится об этом в информационном докладе Комитета по соблюдению обязательств государств-членов Совета Европы: «При вступлении в Совет Европы Россия обязалась провести реформу прокуратуры, которая на момент вступления России в Совет Европы в основном сохранялась без изменений и имела структуру коммунистических прокуратур. Как представляется, в этом вопросе не было достигнуто никакого прогресса: роль и функции прокуратуры закреплены в законе, принятом в ноябре 1995 г., в который с того времени, похоже, не было внесено никаких изменений. На практике это означает, что в суде не всегда может быть гарантировано равенство обвинения и защиты. Вне суда это означает, что прокуратура обладает полномочиями, которые в большинстве государств—членов Совета Европы переданы другим органам, например административным судам, институтам Омбудсмана или судьям: проверка всех административных актов на предмет их законности, надзор за соблюдением прав человека и гражданских прав, функции надзора в местах лишения свободы и выдача ордеров на арест»[73].

В соответствии с законодательством ряда стран Восточной Европы действия прокуратуры (Словакия) или, в ее уже модифицированном варианте, государственного обвинения (Чехия) вообще выводятся из компетенции Омбудсмана. В законе об Адвокате народа Албании указывается, что последний может отказать в приеме жалобы, если дело принято к рассмотрению государственным обвинением. В других странах — Польша, Венгрия — такие ограничения отсутствуют.

Интересно, что в Конституции Словацкой Республики и прокуратура и

институт государственного (публичного) правозащитника соседствуют в одной главе — Главе 8, озаглавленной «Прокуратура Словацкой Республики и публичный защитник прав».

В законе о контролерах Сейма Литвы из их юрисдикции выведены как процедурные действия следственных органов, так и деятельность государственного контролера. Государственный контролер в Литве, согласно ее Конституции (ст. 133, 134), назначается на 5 лет Сеймом по представлению президента, приносит присягу и руководит государственным контролем. Государственный контролер осуществляет надзор за законностью управления государственным имуществом и его использованием и за исполнением государственного бюджета. Как мы видим, это что-то аналогичное нашей Счетной палате, но с большим политическим весом. Аналогичные функции в Чехии и Словакии выполняют Верховные контрольные управления, которые также выведены из сферы компетенции государственных правозащитников в этих странах.

Таким образом, в ряде стран Восточной Европы законодательно разделяются функции и компетенция государственного правозащитника и других государственных контрольных органов, что помогает им избежать конфликтов из-за дублирования функций. С другой стороны, вне компетенции Омбудсманов этих стран остается целый ряд служб, которые могут быть причастны к нарушению прав человека.

В России и других странах СНГ подобная практика разделения функций и компетенций отсутствует, и все зависит от выбора руководителями обеих структур тех или иных форм взаимодействия. Так, например, в докладе Уполномоченного по правам человека в РФ за 2003 год прокуратура упоминается в разных аспектах. С одной стороны, это соучастие в нарушении прав человека (как правило, такое имеет место, когда прокуратура не возбуждает уголовных дел по отношению к работникам милиции, нарушающих права человека в процессе дознания) или непринятие решительных мер по отношению к чиновникам, нарушающим законы. С другой стороны, именно в прокуратуру обращается Уполномоченный с предложением провести проверку или возбудить уголовные дела по фактам, выявленным им и его сотрудниками при расследовании жалоб. Наконец, в докладе приводятся случаи проведения совместных проверок сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека и прокуратуры, которые, как показал опыт, оказываются очень эффективными.

Как видим, здесь достаточно поводов и для сотрудничества и для конфликта. Так, например, конфликтные отношения Народного защитника Грузии Наны Девдариани с главным военным прокурором Грузии зашли так далеко, что она подала на него в 2003 г. в суд[74].

Одним из способов закрепления конструктивного стиля сотрудничества Уполномоченного по правам человека и Генерального прокурора может быть заключение между ними соглашения о сотрудничестве. Примером такой договоренности может служить соглашение «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Уполномоченного по

правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан», заключенное О.О. Мироновым с Генеральным прокурором России Ю.И. Скуратовым в июле 1998 г., то есть уже через два месяца после назначения 0.0. Миронова на пост Уполномоченного. В соответствии с этим соглашением стороны «осуществляют согласованные действия по следующим вопросам:

1. Обмениваются (каждое полугодие) информацией о нарушениях основных прав и свобод человека и гражданина.
2. Рассматривают каждое полугодие на совместных совещаниях результаты работы по защите основных прав и свобод граждан, разрабатывают планы совместных мероприятий по усилению их воздействия на правоприменительную практику.
3. Изучают с выездом в отдельные субъекты Российской Федерации причины массовых нарушений прав и свобод граждан.
4. Вносят государственным органам совместные предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур, а также о внесении изменений и дополнений в федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации.
5. Обращаются с совместными заявлениями в средства массовой информации о грубых нарушениях основных прав и свобод человека и гражданина, проводят по этим вопросам научно-практические конференции с привлечением широкой общественности. С целью установления эффективного сотрудничества в реализации функций по защите прав и свобод человека и гражданина Генеральная прокуратура и Уполномоченный по правам человека образуют постоянно действующие рабочие группы из представителей аппаратов обоих ведомств. Соглашение вступает в силу с момента подписания».

Мы видим большие конструктивные возможности для сотрудничества, которые закладывало это соглашение. К сожалению, Генеральный прокурор вскоре был вынужден уйти со своего после известного скандала с видеозаписями, а новый Генеральный прокурор аналогичного соглашения не подписал.

5.12. Взаимодействие Омбудсмана с неправительственными организациями

Высокий уровень сотрудничества государственных правозащитников с представителями неправительственных организаций является одним из важных отличий модели успешного Омбудсмана в поставторитарных странах от модели классического Омбудсмана. Действительно, в странах со стабильным демократическим режимом уже существует консенсус о подотчетности власти обществу, о верховенстве закона и т.д. Поэтому Омбудсман в этих странах может эффективно работать и без тесного взаимодействия с

неправительственными организациями. Показательным здесь является ответ на вопрос о взаимодействии с неправительственными правозащитными организациями шведского Омбудсмана Класа Эклунда: «В Швеции, безусловно, существуют подобные организации. Но между ними и Омбудсманами мало контактов, поскольку они работают в разных областях»[75].

В поставторитарных странах, напротив, общественные правозащитные организации являются естественными союзниками государственных правозащитников, и тесное сотрудничество часто помогает Омбудсманам преодолеть отрицательное отношение исполнительной, а иногда и представительной власти. Необходимость тесного сотрудничества Омбудсманов и общественных организаций в странах Восточной Европы хорошо понимали и сами законодатели, то есть сами властные структуры. Результатом этого понимания стали специальные статьи в законах об омбудсманах. Так, например, ст. 24 «Взаимодействие» Закона о государственном правозащитнике Словацкой республики гласит: «При осуществлении своих полномочий государственный правозащитник должен сотрудничать с фондами, гражданскими ассоциациями и инициативными группами, занимающимися защитой основных прав и свобод»[76].

В ст. 17а закона Польши об Уполномоченном по защите прав говорится: «Уполномоченный сотрудничает с ассоциациями, гражданскими движениями и другими добровольными организациями для защиты прав и свобод человека и гражданина». И это не просто статья в законе. Так, по мнению профессора А. Цолла, четвертого Омбудсмана Польши, работу его института нельзя ограничивать только ответом на вопросы и заявления жителей. Роль Омбудсмана существенно шире — он должен на основе анализа заявлений и законов заранее выявлять проблемы, прогнозировать развитие событий и предлагать необходимые меры. Все это невозможно без тесного взаимодействия с некоммерческими организациями. Так, например, в Польше нет закона или процедуры, которая бы гарантировала получение гражданами правительственной информации, все зависит от доброй воли чиновника, нет правила обжалования. В этой ситуации А.Цолл обратился к польским общественным организациям и в сентябре 2000 г. в бюро Омбудсмана состоялось обсуждение проблемы и эскизов возможного законопроекта, таким образом, произошла стимуляция законотворчества[77].

Наконец, в законе об Адвокате народа Албании, в ст. 30 «Сотрудничество с неправительственными организациями» указывается: «Адвокат народа будет исполнять свои должностные обязанности в тесном сотрудничестве с неправительственными организациями и регулярно запрашивать их заключения в отношении соблюдения прав человека. Адвокат народа в сотрудничестве с неправительственными организациями должен организовывать, не реже, чем один раз в год, национальные мероприятия в отношении прав и свобод человека в Республике Албания»[78].

В законодательстве стран бывшего СССР отсутствуют подобные статьи, однако важность сотрудничества с неправительственными организациями в той или иной степени понимают все постсоветские Омбудсманы. Действительно, в

определенных ситуациях именно общественные организации могут оказаться наиболее последовательными союзниками и защитниками нового государственного института. Да и сама идея создания этой структуры в ряде стран, например, в России, возникла в среде правозащитных организаций (см. раздел 4.6). Важную роль в появлении института Народного защитника Грузии сыграли и грузинские неправительственные организации, участвовавшие в обсуждении закона и оказывавшие давление на правительство страны с целью скорейшего принятия закона о Народном защитнике[79].

Вместе с тем, отношения между государственными и общественными правозащитными организациями далеко не всегда складываются гладко. Во-первых, не все уполномоченные понимают важность сотрудничества с общественными организациями. Так, например, вскоре после своего избрания на пост Уполномоченного по правам человека в РФ О.О. Миронов в одном из интервью сказал: «Я не понимаю, что такое «правозащитник», зато я знаю, что такое «грамотный юрист». Другой вариант — Уполномоченный готов сотрудничать с общественными организациями, но только с теми, кто не задает «лишних вопросов», кто реально помогает отдельным группам людей защищать свои права, но не особо интересуется вопросами защиты политических прав. Такой вариант характерен для стран с сильным авторитарным режимом, например для Узбекистана и Азербайджана, где Омбудсманы не обладают реальными возможностями для защиты ряда гражданских прав, а гражданское общество недостаточно сильно, чтобы составить реальную поддержку Омбудсману. В этой ситуации Омбудсманы (возможно, и оправданно) выбирают «концепцию малых дел», что, с другой стороны, вызывает критику гражданских правозащитных организаций[80].

Кроме того, критическое отношение многих правозащитных организаций, а также СМИ либерального толка может вызывать сама кандидатура избранного Уполномоченного, особенно в сравнении с другими кандидатами или с его предшественниками. Именно такая ситуация имело место в России летом 1988 г., когда на пост Уполномоченного по правам человека в РФ был избран кандидат от фракции КПРФ, профессор-юрист 0.0. Миронов, который, с точки зрения авторитета в правозащитном движении не выдерживал никакого сравнения с его предшественником на этом посту — С.А. Ковалевым. Ситуация осложнялась еще и тем, что в течение ряда лет в Государственной Думе либеральными силами велась борьба с целью не допустить избрания на пост Уполномоченного кандидата от КПРФ, которым изначально был О.О. Миронов. Именно для блокирования его избрания демократами была предложена оригинальная норма о том, что для включения в список для тайного голосования требуется две трети голосов, а для избрания — только половина. Однако и введение этой нормы оказалось недостаточным, и, как уже отмечалось в разделе 4.6, в результате коалиционного соглашения коммунистов с центристской фракцией «Наш дом — Россия», О.О. Миронов был избран Уполномоченным.

Изначально настороженно-отрицательное отношение к нему со стороны либеральной части общества и СМИ усилилось, когда после своего первого заграничного визита на Кубу О.О. Миронов публично заявил, что не нашел там

каких-либо нарушений прав человека. Вектор его внимания и интереса был в этот период направлен в основном на властные структуры — примером является приведенный в предыдущем разделе договор о сотрудничестве с Генеральным прокурором РФ.

Однако вскоре, когда началась реальная работа Уполномоченного по правам человека, О.О. Миронов, как честный юрист и грамотный специалист, увидел, что его реальными союзниками являются все же гражданские общественные организации. Кроме того, и это очень важно, еще в первый период почти полной обструкции со стороны правозащитных организаций Москвы, ни в одном из своих интервью он не допустил в их адрес ни одного резкого слова, ни попыток их учить или оценивать. По-видимому, он совершенно верно решил, что реальная работа все расставит по местам. И действительно, уже спустя пару лет ситуация существенно изменилась. Правозащитники увидели его честную, принципиальную позицию. Уже в декабре 1999 г. им было заключено Соглашение о сотрудничестве сначала с Московской Хельсинкской группой, затем с Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим центром «Стратегия», а далее и с другими российскими правозащитными организациями.

Приведем некоторые положения из соглашения о сотрудничестве с центром «Стратегия», к которому автор этих строк, как президент центра, имел самое непосредственное отношение:

«Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации О.О. Миронов и Президент Санкт-Петербургского гуманитарного и политологического центра «Стратегия» А.Ю. Сунгуров, <...> стремясь содействовать строительству демократических институтов в Российской Федерации, созданию эффективной системы защиты прав и свобод граждан с участием и взаимодействием государственных институтов и неправительственных правозащитных организаций, становлению и развитию института Уполномоченного по правам человека в регионах Российской Федерации, согласились о нижеследующем:

1. Стороны осуществляют мониторинг за положением дел с правами человека в России на федеральном и региональном уровнях, обмен данными и информацией с целью выработки совместных оценок и подходов, подготовки на этой основе документов аналитического характера. <...>

2. Стороны на основах взаимности примут участие в подготовке и проведении Международной конференции, посвященной 25-летию основания Московской Хельсинкской группы и 3-летию образования института Уполномоченного (в мае 2001 г.), обеспечении и поиске спонсоров и грантов для указанного мероприятия.

3. Стороны осуществляют взаимные контакты по вопросам восстановления нарушенных прав граждан на основе поступающих жалоб, их анализа и обобщения. В этих целях, в частности, представители Санкт-Петербургского гуманитарного и политологического центра «Стратегия» будут приглашаться для участия в работе «выездных приемных», организуемых Аппаратом Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации.

4. Стороны используют возможности для проведения стажировки своих сотрудников и экспертов в Москве и Санкт-Петербурге для обеспечения широкого ознакомления с деятельностью Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и неправительственных правозащитных организаций, подготовки совместных проектов и программ.

5. Стороны приложат совместные усилия для создания и развития работы секции Экспертного Совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации по вопросам связей с субъектами Российской Федерации и неправительственными правозащитными организациями.»[81]

Как видно из приведенных фрагментов текста, это соглашение закладывало хороший фундамент для сотрудничества неправительственной организации и государственного правозащитного института. Не все эти направления реализовались на практике, но многое было все же сделано.

Ярким примером совместной деятельности Уполномоченного по правам человека, МХГ и Санкт-Петербургского центра «Стратегия» является коллективная подготовка и издание первого в России справочника «Неправительственные правозащитные организации Российской Федерации»[82], который вышел с предисловиями руководителей трех этих организаций.

Конкретные формы сотрудничества Омбудсманов с неправительственными правозащитными организациями бывают разными. Это могут быть и двухсторонние соглашения, типа вышеприведенного, и участие лидеров наиболее серьезных НКО в составе Экспертных Советов, и совместные проверки отдельных учреждений, как это практикует Омбудсман Киргизской республики и другие Омбудсманы.

Хорошей формой сотрудничества является также совместное проведение конференций по тематике прав человека, как, например, упомянутая в пункте 2.2 вышеприведенного Соглашения Международная конференция, посвященная 25-летию основания Московской Хельсинкской группы и 3-летию образования института Уполномоченного, состоявшаяся в мае 2001 г. в Москве[83].

Интересная форма сотрудничества Народного защитника с лидерами правозащитных организаций была найдена в Грузии, когда на посту Народного защитника работала Нана Девдариани. Так, наряду с собственно Аппаратом грузинского Омбудсмана, ею были созданы пять профильных специализированных центров, которые работали при широком участии неправительственных организаций и поддержке различных фондов.

Приведем перечень этих центров и основные направления их работы.

1. Центр законодательства, основной функцией которого является экспертиза проектов и уже принятых законов с позиции соблюдения прав человека. Практически все законопроекты проходили экспертизу в этом центре.

2. Центр по правам военнослужащих. Это самые лишенные прав люди в Грузии. В Конституционный суд было направлено заявление о неконституционности помещения солдат на гауптвахту без суда.

3. Центр по правам ребенка — действует при поддержке ЮНИСЕФ. Одна из форм работы — лекции в школах.

4. Центр против насилия, прежде всего против насилия в семье.

5. Центр по свободе религий.

Поступившая в аппарат Омбудсмана жалоба, если совпадает профиль, направляется в тот или иной профильный центр для экспертного заключения, а расследования проводят сотрудники соответствующего департамента аппарата[84].

5.13. Омбудсманы в периоды кризиса власти

Рассматривая деятельность Омбудсманов в поставторитарных странах, мы не можем не остановиться на характере их деятельности в период острых политических кризисов, которые иногда происходят в этих странах. Одной из моделей деятельности в таких случаях является как бы игнорирование самого кризиса, позиционирование своего института как стоящего поодаль от арены политических страстей.

С одной стороны, такая позиция соответствует задачам Омбудсмана стоять на страже закона, а не поддерживать какие-то силы. Однако часто в кризисные периоды массово нарушаются такие фундаментальные права человека, как право на свободу, на отсутствие пыток, а иногда и право на жизнь. Так, например, во время и после октябрьских событий 2003 г. в Баку — разгон демонстрантов, протестующих против итогов и процедуры прошедших выборов, и последовавшие затем массовые аресты[85] — Омбудсман Азербайджана хранила полное молчание, что обеспечило затем спокойную работу института в условиях усиливающихся авторитарных тенденций власти.

Другим примером может служить деятельность Защитника народа Грузии Наны Девдариани в период кризиса власти в этой стране. Как известно, еще летом 2003 г., в преддверии будущих парламентских выборов и в связи с растущей конфронтацией между Президентом страны Э. Шеварднадзе и политической оппозицией, с помощью миссии ОБСЕ было достигнуто беспрецедентное решение, в соответствии с которым все избирательные комиссии формировались на паритетных началах администрацией президента и объединенной оппозицией, а председатели этих комиссий назначались по рекомендации миссии ОБСЕ из числа уважаемых независимых представителей общественности Грузии.

В соответствии с этой процедурой и исходя из высокого авторитета Наны Девдариани, ей было предложено занять место председателя Центральной избирательной комиссии Грузии. Она согласилась, покинув, естественно, пост Омбудсмана Грузии[86]. Сразу после своего назначения на новый пост она дала интервью газете «Свободная Грузия». Приведем здесь ее ответы на два вопроса, поясняющие причину ее решения принять предложение ОБСЕ:

« — Насколько вы готовы к тому давлению, которое, несомненно, будет на вас оказано?

—Попытки оказать прессинг были и раньше. Стремление к этому всегда

возникает у противоборствующих сторон. Главное — не позволить управлять собой. Многие хотели использовать Омбудсмена в своих политических целях, однако из этого ничего не вышло. Безусловно, такие попытки будут и сейчас, но я выдержу. Тем более, что не имею политических интересов. С настоящего времени у меня единственная цель — выборы должны быть справедливыми, по-настоящему демократическими. Народ должен поверить в их результативность.

—Кстати, каким образом вы собираетесь вернуть Центральной избирательной комиссии утраченное доверие?

Скажу без ложной скромности: лично у меня достаточно высокий рейтинг. Мне верят. Примером этому служит то, что в прошлом году в офис Народного защитника Грузии поступило 12 тысяч жалоб, то есть минимум 12 тысяч человек обратились к нам за помощью. Это свидетельствует об определенной степени доверия. Более того, я никогда не лгала, ни разу не закрывала глаза на неприглядные факты. Считаю, что решающим фактором утверждения на пост председателя ЦИК стал именно высокий рейтинг Наны Девдариани, который послужит восстановлению утраченного доверия»[87].

Как мы знаем, оппозиция не согласилась с решениями сформированных избирательных комиссий и потребовала отмены результатов выборов. Нана Девдариани, насколько я понимаю, проявила принципиальность, заявив, что «результаты выборов не могут быть изменены, и сейчас идут споры по их законности на том или ином участках в судах»[88].

Однако затем события развивались по иному сценарию, произошла «революция гвоздик», и вскоре после нее Нана Девдариани подала в отставку. После этого она попыталась вернуться к своей первой профессии — журналистике, однако вскоре под давлением новых «революционных» властей ее телепрограмма была закрыта, и она осталась

без работы.

Другой пример поведения в кризисной ситуации можно взять из опыта Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека Нины Карпачевой. Так, в период острого кризиса власти после убийства журналиста Гонгадзе и силового разгона демонстрантов именно она пришла в больницу к раненным демонстрантам с большим букетом цве.'ов, а затем сделала все, чтобы сделать возможными переговоры и мирное решение кризиса[89]. Позже, в декабре 2004 г., когда события развивались почти по сценарию грузинской «революции гвоздик», она четко соблюдала позицию Уполномоченного Верховной Рады, также стараясь обеспечить мирное решение кризиса. Она благополучно продолжает работу и после избрания президентом Украины Виктора Ющенко.

Мы видим, таким образом, что Омбудсманам в условиях политических кризисов в поставторитарных странах иногда приходится принимать очень непростые решения, при этом вряд ли можно рекомендовать какой-то один единственно верный путь поведения. Очень сложно оставаться только на позиции защиты прав человека, не ввязываясь в перипетии политической борьбы. Иногда необходимо публично высказать свою позицию, а иногда оказывается более эффективным сохранить возможности для будущей деятельности по защите прав человека.

5.14. Омбудсманы как личности

Как уже отмечалось ранее — институт Омбудсмана, или Защитника прав человека — очень индивидуальный государственный институт, и успех, равно как и неудачи в его работе в большой мере зависит от личности Уполномоченного, от его жизненного опыта и психологических характеристик. Сравнивая защитников прав человека в поставторитарных странах с омбудсманами в странах со стабильным политическим режимом, мы видим ряд определенных отличий. Так, в большинстве стран второй группы на пост Омбудсмана избираются либо ученые-юристы, профессора университетов, либо квалифицированные государственные служащие с уже имеющимся опытом ответственной работы. Избрание на пост Омбудсманов депутатов парламентов для этих стран достаточно редкое явление. Оно было характерно, например, в случае Швеции и Финляндии, для первых лет существования института Омбудсмана.

Для поставторитарных европейских стран, например для Испании или таких стран Восточной Европы, как Польша, на пост Омбудсманов также часто избирались профессора-юристы, например, профессор права Альваро Хиль-Роблес в Испании или профессора Ева Лентовска, Т. Зелиньски, Анжей Цолл. Это связано, по-видимому, с сохранившимися традициями государственного права доавторитарного периода, также определенной отчасти, независимостью академической юриспруденции в годы авторитарного правления. Как мы отмечали ранее, и сама инициатива создания в этих странах института Омбудсмана исходила, как правило, из среды профессоров права.

Ситуация в большинстве стран бывшего СССР достаточно серьезно отличается от других европейских стран, в частности, здесь практически не осталось традиций инициирования профессорами-юристами каких-либо инноваций в государственном устройстве и уж тем более, личного участия в реализации этих инноваций на практике. С другой стороны, такие ответственные государственные должности, как государственные защитники прав человека, часто рассматриваются представителями правящей элиты как коллективный личный ресурс, который не следует «раздавать кому попало».

Предыдущий анализ нормативных основ и реальной практики деятельности Омбудсманов стран бывшего СССР позволяет выделить среди них страны с достаточно авторитарной моделью властных отношений, но которые, вместе с тем, стараются выглядеть в глазах остального мира как современные государства со всем необходимым набором демократических институтов. К таким странам, при всем их различии, можно отнести, например, Азербайджан и Узбекистан. В обоих случаях в назначении на пост Омбудсмана решающее слово оставалось за президентом республики. И, что интересно, в обоих случаях на пост Омбудсмана была выдвинута и избрана женщина, причем не просто женщина, а женщина-ученый, к тому же имеющая хороший опыт общественной деятельности. И что уж является, конечно, совпадением — в обоих случаях — это доктор химических наук.

В случае Узбекистана, где институт Омбудсмана появился чуть ли не раньше, чем во всех других странах бывшего СССР, на этот пост была избрана Сайёра Шарафовна Рашидова, 52-летняя дочь бывшего первого секретаря ЦК КП Узбекистана Шарафа Рашидова, с 1981 г. — директор Института химии и физики полимеров Академии Наук Узбекистана, является президентом ассоциации женщин-ученых «Олима». Принадлежность с момента рождения к кругам высшей элиты Узбекистана гарантировало, скорее всего, понимание ею «правил игры», что и подтвердило в феврале 2000 г. ее успешное переизбрание на второй срок.

Первый Омбудсман Азербайджана Эльмира Теймур кызы Сулей-манова, в отличие от своей узбекской коллеги, не принадлежала к республиканской правящей элите по рождению, а серьезно занималась исследованиями в области органического и нефтеорганического синтеза, под ее руководством защитились два доктора и пятнадцать кандидатов наук. Однако, начиная с 1998 г., когда руководимый ею центр «Женщина и развитие» получил специальный статус ООН, она сконцентрировала свою активность на деятельности в третьем секторе, в том числе на международной арене. Как рассказывала Эльмира Теймур кызы в своем интервью в связи с избранием на пост Омбудсмана в 2002 г., руководимый ею центр «пять раз участвовал только на генеральных ассамблеях ООН по самым разнообразным проблемам»[90]. Она долгое время была также национальным координатором по правам ребенка в регионе СНГ, восточноевропейских и балтийских стран». Соответственно, за эти годы международной деятельности президент Азербайджана Г. Алиев смог хорошо проверить как деловые качестве кандидата в Омбудсманы, так и ее способность «достойно представлять интересы страны на международной арене».

Большой опыт менеджмента в некоммерческом секторе был эффективно использован Эльмирой-ханум, как ее почтительно называют в Баку, при подборе и обучении своего аппарата после ее назначения на пост Омбудсмана, а ее широкие деловые контакты в международных организациях позволили ей сделать Баку местом проведения регулярных международных конференций по правам человека с участие Омбудсманов из других стран".

Опыт назначения на пост национального Омбудсмана известной в стране женщины-научного работника, имеющей при этом успешный опыт работы в неправительственных организациях, что также позволяет продемонстрировать мировой общественности отсутствие в стране дискриминации по тендерному признаку, был в 2004 г. продолжен в Армении, где на пост Защитника прав человека была назначена 60-летняя Лариса Алавердян. Следует отметить, что в Армении она хорошо известна как создатель и руководитель правозащитной общественной организации — Фонда защиты заложников, который стал впоследствии известен как Фонд «Против правового произвола». Фонд «ППП» разработал и реализовал множество программ, основной задачей которых была работа по освобождению заложников и военнопленных, натурализации и юридической защите беженцев, защите прав человека.

Рассмотрим теперь опыт тех стран СНГ, где при избрании Омбудсмана существенную роль играл парламент, где центр принятия решений не сосредоточен

в основном в руках президента и его администрации. Обратимся вначале к Грузии — единственной на весну 2005 г. стране СНГ, в которой пост Омбудсмана занимает третий человек, избранный на основании действующего закона. Первым Омбудсманом Грузии стал в 1998 г. Давид Саларидзе, который в прошлом работал в прокуратуре, был генералом советской милиции[92], государственным советником по вопросам национальной безопасности и личным помощником Шеварднадзе[93], после чего работал в МВД в должности заместителя министра, а также начальником таможенной службы Грузии[94].

Не ясно, с какой целью он баллотировался на пост Народного защитника, но оказавшись избранным и увидев всю тяжесть работы, а также, по-видимому, отсутствие каких-то явных для себя достоинств новой должности, он через несколько месяцев подал в отставку, чтобы снова баллотироваться в парламент, куда он и был успешно избран летом 1999 г. в составе блока «Предпринимательство спасет Грузию»[95]. По-видимому, Давид Саларидзе просто «попал не туда», что тоже отражает специфику этого поста в посткоммунистических странах.

Вторым Народным защитником Грузии стала Нана Девдариани, которая, по сути, и начала создавать этот государственный институт в стране. Она родилась в Тбилиси, окончила факультет драмы Грузинского театрального института имени Ш. Руставели и факультет журналистики Тбилисского государственного университета. Нана Девдариани происходит из известной грузинской семьи, внучка бывшего Патриарха Грузинской Церкви. Долгое время работала на Грузинском телевидении, основала телекомпанию «Мермиси», была президентом ТУ Сотрапу «Огош». В 1993 г. возглавила «Союз организаций грузинских женщин». Член парламента Грузии в 1992-1995 гг. Снова работала на телевидении и снова избрана в высший законодательный орган в 1999 г. — от Социалистической партии Грузии[96], была заместителем председателя этой партии. Мы видим здесь совсем другую женщину — журналиста, политика, депутата. На посту Народного защитника она сумела проявить себя и как принципиальный человек, и как умный политик, который, даже выступая с резкой критикой власти, умеет дать понять, что критика эта идет не от противника, а от объективного союзника.

Предложение ее кандидатуры миссией ОБСЕ на пост председателя Центризбиркома Грузии осенью 2003 г. и ее назначение президентом Э. Шеварднадзе свидетельствуют о ее заслуженном авторитете. Следует учесть, что незадолго до этого Нана возбудила дело против президента Грузии в Конституционном суде. Естественно, что, согласившись стать председателем Центризбиркома, она подала в отставку с должности Народного защитника.

Как писала в эти дни газета «Ахали Таоба»: «Девдариани преодолела Рубикон. Председатель ЦИК — такая должность, которая может поставить точку на карьере политика. Исходя из грузинской реальности и опыта, у Девдариани немного шансов выйти из игры с неподпор-ченной репутацией, но это ее выбор и, соответственно, во всем придется обвинять себя. И еще, для Девдариани работать на посту председателя ЦИК будет вдвойне сложно из-за постановления, которое ограничивает свободу СМИ и которое вызвало большое недовольство масс-

медиа, ведь сама Девдариани — журналист. Короче, понижение, двойные проблемы и большой шанс загубить карьеру — эти привлекательные возможности подарил Девдариани президент Шеварднадзе»[97]. Дальнейшее развитие событий кратко отражено в предыдущем разделе. Вскоре после успеха «революции гвоздик», избрания нового президента и парламента, на пост Народного защитника Грузии был избран 39-летний Созар Субари. Он, в отличие от своей предшественницы, ни разу не был депутатом парламента, не состоял в политических партиях. Зато он был представителем той молодой Грузии, которая, собственно говоря, и сделала «революцию гвоздик», а также был хорошо знаком с новым президентом Грузии. В 1987 г. он закончил исторический факультет Тбилисского государственного университета. В разное время работал в центре археологических исследований, был священнослужителем, директором школы, журналистом. В течение 90-х годов он тесно сотрудничал, а с 2002 г. и работал в неправительственной организации «Институт свободы». Является автором ряда публикаций, книг «Свобода исполнительности в Грузии» и «Мировые религии в Грузии». Участник боевых действий в ходе грузино-абхазского конфликта (1992-1993 гг.)[98].

Судя по всему, он так же, как и его предшественница, к деятельности которой он относится достаточно скептически[99], не будет «послушным» Омбудсманом. Так, уже в течение первых двух месяцев работы его действия вызвали гнев Михаила Саакашвили, который, правда, потом позвонил и извинился за несдержанность[100].

Обратившись к опыту России, где также действует уже третий Омбудсман (хотя первый — С.А. Ковалев был избран еще до принятия соответствующего закона и по сути лишь готовил работу будущего института), мы видим, что все трое были избраны либо непосредственно из числа депутатов — С.А. Ковалев и О.О. Миронов, либо из числа потерявших депутатское место на только что прошедших выборах известных политиков (В.П. Лукин). С.А. Ковалев — один из наиболее известных в России и мире диссидентов, кандидат биологических наук, прошедший через брежневские лагеря, был одним из основных сторонников введения в России института Уполномоченного по правам человека и занял этот пост в романтическое постперестроечное время. Однако, как уже описывалось в разделе 4.6, он был отправлен в отставку после своих протестов по поводу нарушения прав человека в первой чеченской войне.

Вторым российским Омбудсманом (и первым, избранным на основе закона) стал О.О. Миронов, профессор, доктор юридических наук и депутат Государственной Думы от резко оппозиционной президенту РФ Коммунистической партии РФ. Таким образом, он был одним из очень немногих уполномоченных по правам человека на постсоветском пространстве, кандидатура которого не была поддержана президентом страны. Как мы уже отмечали ранее, с момента своего избрания он не имел хороших отношений ни с российским руководством, ни с демократической общественностью. Отношения с правозащитной общественностью он сумел наладить, показав своей работой верность принципу приоритета прав человека, а также способность признавать свои ошибки. Так, на конференции в мае 2001 г. в Москве,

посвященной 25-летию МХГ и 3-летию института Омбудсмана в России, он сказал знаменательные слова: «Теперь я понимаю, как я ошибался в начале своей деятельности, когда говорил, что не знаю, что такое правозащитник, а знаю лишь, что такое грамотный юрист. Сейчас я понял, что далеко не каждый грамотный юрист способен стать правозащитником».

С другой стороны, наладив партнерские отношения с правозащитным сообществом, он так и не сумел наладить деловых и партнерских отношений с президентской ветвью власти в России, отражением чего стало недостаточно внимательное отношение исполнительной власти к его рекомендациям и предложениям, а также его неизбрание на второй срок. Третий Омбудсман России В. П. Лукин был избран уже по рекомендации президента РФ четвертой Государственной Думой РФ, полностью контролируемой пропрезидентской партией «Единая Россия». Это один из наиболее известных в России и за ее пределами политиков демократического направления, второй человек в демократической партии «Яблоко», бывший в третьей Государственной Думе вице-спикером, а в первой и во второй — председателем комитета по международным отношениям, а до этого — первым послом свободной России в США. Ему не надо выстраивать свои отношения с демократической и правозащитной общественностью, так как он сам к ней принадлежал, сделав свой первый принципиальный политический шаг еще в 1968 г., заявив протест против ввода войск стран Варшавского Договора в Чехословакию. С другой стороны, ему не надо выстраивать отношения с администрацией президента РФ, так как именно президент его и рекомендовал на этот пост. Понятно, что для В.В. Путина назначение В.П. Лукина на пост Уполномоченного по правам человека было важным сигналом для российской и международной общественности о том, что он сохраняет верность принципам прав человека. С другой стороны В.В. Путин не мог не понимать, что при всем умении В.П. Лукина находить верный тон в отношении с властью и отсутствии у него черт радикала, все же это — принципиальный человек с высокой международной репутацией и он не будет для президента «удобным» Омбудсманом.

Обращаясь к ярким личностям постсоветских омбудсманов, мы не можем не вспомнить здесь и Турсунбая Бакир уулу, первого Омбудсмана Киргизии, о котором мы уже писали в разделе 4.7. Это также депутат парламента, член умеренно оппозиционной президенту фракции и один из лидеров партии демократической направленности. Философ по образованию, кандидат философских наук, участник демократического движения в стране, он имел до этого опыт работы председателем Комиссии по правам человека при президенте страны, но ушел с этого поста, убедившись в его низкой эффективности, а позже стал одним из основных разработчиков закона об Омбудсмане Киргизии.

Мы видим, таким образом, что для стран СНГ можно выделить две основные модели Омбудсмана. В странах с более авторитарным режимом, однако желающих соответстсвовать международным стандартам прав человека, велика вероятность, что на посту Омбудсмана окажется женщина, возможно с научной степенью, имеющая опыт работы в общественных организациях, но достаточно далекая от собственно политической

деятельности. В странах же с более демократическим режимом существует большая вероятность увидеть на посту Омбудсмана бывшего депутата, являющегося при этом одним из лидеров умеренно оппозиционной партии демократического направления. При этом таким человеком может быть как мужчина (Россия, Киргизия), так и женщина (Грузия). Избрание же на этот пост политически неангажированного профессора-юриста, характерное для европейских стран, оказывается для постсоветских стран маловероятно.

5.15. Омбудсман, омбудсманы и их аппарат

Остановимся здесь, прежде всего, на опыте профильных, или специализированных Омбудсманов, который получил достаточно широкое развитие в странах Западной Европы, и прежде всего, в Скандинавии. В отличие от этих стран, в поставторитарных европейских странах и в странах бывшего СССР этот опыт не получил сколько-нибудь широкого распространения. Исключением здесь является, по-видимому, Венгрия, где положение о наличии в стране наряду с Уполномоченным Государственного собрания по правам граждан, также и Уполномоченного Государственного собрания по правам национальных и этнических меньшинств было закреплено уже в редакции Конституции Венгрии 1989 г. (глава V). В этой же главе Конституции также записано (ст. 32/B, п.4), что «для защиты отдельных Конституционных прав Государственное собрание может избирать и других комиссаров»[101].

В настоящее время в этой стране действуют и Уполномоченный по правам граждан вместе с его заместителем, избираемым парламентом, и Уполномоченный по правам национальных и этнических меньшинств, действующий с 1993 г. а также Уполномоченный по защите данных и свободе информации, должность которого была введена позднее. Работу всех их обеспечивает единый Аппарат, в котором существуют и специальные подразделения.

Опыт Венгрии по развитию специализированных национальных омбудсманов оказался, по-видимому, почти единственно успешным. Так, в Польше в 1990 г. был на правительственном уровне введен пост Полномочного представителя по делам женщин. Однако, как писала позже Ева Лентовска, критика со стороны правоклерикальных кругов привела к тому, что в апреле 1991 г. (при правительстве Яна Ольшевского, придерживавшегося правой ориентации) Анна Попович, исполнявшая обязанности Полномочного представителя по делам женщин, была снята с этого поста, хотя сам орган не был упразднен и функционировал. В таком же состоянии остается этот орган и при последующих двух правительствах — как при правительстве Ханны Сухоцкой, так и при правительстве Вальдемара Павляка[102].

Достаточно редко встречается на постсоветском пространстве совместная деятельность нескольких равноправных омбудсманов, что является результатом сильного влияния зарубежного опыта на создаваемый институт. Так, в Литве, где строительство новых государственных институтов проходило

под сильным влиянием опыта Швеции и при поддержке шведских экспертов, был принят закон о пяти контролерах Сейма Литвы (сравните с четырьмя парламентскими омбудсманами Швеции). В Молдавии, где в начале 90-х годов было очень сильным румынское влияние, также по опыту Румынии был принят закон о трех парламентских адвокатах.

В Литве деятельность пяти контролеров Сейма обеспечивает единый аппарат, состоящий примерно из сорока человек, руководство которым осуществляет один из контролеров сейма. Обязанности между собой контролеры Сейма в 2000 г. разделяли так: два человека контролировали центральные министерства, поделив их между собой; двое контролировали органы местного самоуправления, причем один из них — три наиболее крупных города — Вильнюс, Каунас и Клайпеду, а другой все остальные поселения; а пятый, точнее пятая, Леонарда Куодиене, которая была одновременно и руководителем аппарата, контролировала полицию, армию и другие силовые структуры[103].

В Молдавии парламентские адвокаты совместно со вспомогательным персоналом образуют самостоятельное правозащитное учреждение — Центр по правам человека. При Центре существует экспертный совет на общественных началах. На территории республики созданы филиалы Центра в муниципиях Бэльц и Комрат. Структура центра: директор — один из парламентских адвокатов, еще два парламентских адвоката, отдел связей с общественностью и образовательных программ, отдел анализа законодательства, отдел жалоб, административно-финансовый отдел. Всего в центре в 2001 г. работал 21 человек, при этом примерно треть персонала финансировалась за счет Программы развития ООН[104].

Единственный опыт коллегиального государственного правозащитного института в поставторитарных европейских странах существует в Латвии, где действует Бюро по правам человека[105]. Опыт работы этого Бюро, впрочем, малоизвестен, к тому же ситуация с соблюдением прав этнических меньшинств в этой стране, бесспорно, заставляет желать лучшего.

В остальных странах бывшего СССР используется модель одного Омбудсмана. Это может быть вызвано рядом причин. В частности, бюджетных средств в этих странах как правило, всегда не хватает, и создавать сразу несколько новых институтов нерационально. С другой стороны, сопротивление со стороны традиционных государственных структур предлагаемой инновации везде достаточно сильно, поэтому преодолевать это сопротивление логичнее одной командой, а не несколькими.

В рамках модели одного Омбудсмана также возможны варианты организационной структуры нового института. Критерием может служить наличие или отсутствие избираемого парламентом (естественно, по предложению самого Уполномоченного) заместителя (заместителей) Омбудсмана. Такие заместители существуют у омбудсманов Албании (здесь, в отличие от Адвоката народа, они носят название комиссаров), Венгрии, Польши, Чехии, Армении, Киргизии, Узбекистана. У омбудсманов Азербайджана, Казахстана, России и Украины такие заместители отсутствуют.

По мнению Нины Карпачевой, заместитель Омбудсмана и не нужен, так как он создает дополнительный центр власти в аппарате и может стать источником разногласий[106]. С другой стороны, его отсутствие делает Омбудсмана практически незаменимым — руководитель аппарата, который заменяет его, например, в период отпуска и болезни, не обладает легитимностью утвержденного парламентом заместителя. С другой стороны, работа на посту заместителя Омбудсмана может стать хорошей школой для того, чтобы этот человек затем смог сам стать успешным государственным правозащитником, как это случилось, например, с Альваро Хиль-Роблесом.

Так как механизм влияния Омбудсмана основывается в основном на его авторитете, в законах ряда стран специально указывают уровень его зарплаты, причем в сравнительных значениях, чтобы таким образом еще раз подчеркнуть его высокий статус. Так, зарплата омбудсманов Албании и Армении равна заработной плате председателя конституционного суда, Азербайджана и Словакии — заместителя председателя парламента, Киргизии — спикера Законодательного собрания, Чехии — председателю Верховного контрольного управления. Важно подчеркнуть, что такой статус Омбудсмана определял и соответствующее высокое положение его сотрудников.

Обратимся теперь к аппаратам уполномоченных по правам человека, то есть к тем людям, объединенным в рамках определенных организационных структур, которые и выполняют, собственно говоря, основную часть работы института Омбудсмана. Здесь анализ можно проводить как с позиции оптимальных организационных структур, так и с позиции личностей сотрудников аппарата. В законах некоторых стран детально прописана структура аппарата. Так, например, в законе об Адвокате народа Албании, в ст. 31 указывается, что:

— Аппарат Адвоката народа будет иметь три следующих специализированных отдела, возглавляемых комиссарами (заместителями Адвоката народа):

— отдел, занимающийся делами, связанными с центральной администрацией, органами местного самоуправления и третьими сторонами, действующими от их имени;

— отдел, занимающийся делами, связанными с полицией, секретной службой, тюрьмами, вооруженными силами и судебной системой;

— общий отдел, занимающийся вопросами, не относящимися к компетенции двух других отделов, сотрудничеством с не правительственными организациями, а также исследованиями и мероприятиями в области прав и свобод человека[107].

В утвержденном парламентом Молдавии Положении о Центре по правам человека указывается (п. 12), что «В Центре создаются следующие отделы:

— отдел заявлений и анализа законодательства;

— отдел информации, связи с общественностью и образовательных программ;

— административно-финансовый отдел.

Для осуществления отдельных проектов в области защиты прав человека могут создаваться временные рабочие группы с привлечением других специалистов»[108].

В законах других стран структура аппарата Омбудсмана отдается на решение самого Омбудсмана, в некоторых странах она должна утверждаться затем спикером парламента. В Молдавии и Казахстане аппараты омбудсманов носят специальное название — в Молдавии это Центр по правам человека, которым руководит по решению парламента один из парламентских адвокатов, в Казахстане это Национальный центр по правам человека, руководитель которого является, по сути, руководителем аппарата Омбудсмана.

Как правило, все сотрудники аппаратов Омбудсманов являются государственными служащими. Исключение составляет лишь Армения, в законе которой указано (ст.23. п.4), что «Сотрудники рабочего аппарата не являются государственными служащими и работают по срочным трудовым договорам». При этом далее в этой же статье говорится, что «Работа в аппарате Защитника приравнивается к государственной службе»[109]. На наш взгляд, подобной новации сложно найти логичное объяснение.

Важно подчеркнуть, что какой бы оптимальной не была организационная структура аппарата Уполномоченного, очень многое зависит от конкретных его сотрудников, от их профессионализма, жизненного опыта и гражданских позиций. При этом понятно, что сотрудники аппаратов не берутся из безвоздушного пространства, они приходят из того самого государства, которое традиционно игнорировало права человека, иногда — со студенческой скамьи и значительно реже — из общественных правозащитных организаций.

Существенную часть аппарата уполномоченных по правам человека, особенно в странах СНГ, составляют еще полные сил отставники-пенсионеры из вооруженных сил, МВД и прокуратуры — то есть из тех самых структур, в которых традиционно велик уровень нарушения человеческих прав. Другой источник рекрутирования сотрудников — это государственные структуры, юридические комитеты и отделы, где также невелик опыт уважения к правам человека.

В этих условиях особенно важен тщательный подбор сотрудников аппарата, а также их обучение и действия по «сплочению команды». В тех же случаях, когда аппарат набирался в авральном порядке и не делались хотя бы попытки систематической учебы аппарата, внутри аппаратов могут возникать конфликтные ситуации, которые при некоторых обстоятельствах могут «выплескиваться наружу», существенно ослабляя авторитет молодого государственного института.

Так, например, формирование аппарата Уполномоченного по правам человека в 1998 г. было в основном поручено О.О. Мироновым Игорю Горовцеву, его молодому помощнику по депутатской работе в Государственной Думе в рамках фракции КПРФ, который и стал первым руководителем аппарата. Вскоре выяснилось, что И. Горовцев слабо понимает цели и задачи нового института и приносит больше вреда, чем пользы. В конце 1999 г. его с небольшим внутренним скандалом удалось отправить в отставку. Его место

занял И.В. Астапкин, сокурсник О.О. Миронова по юридическому факультету, генерал-майор милиции, имевший большой опыт кадровой работы, в том числе возглавлявший одно время Управление кадров МВД. Он не подвел О.О. Миронова, хотя и не смог внести инновационных методов в управление аппаратом.

Однако часть ответственных сотрудников аппарата, принимавших активное участие в снятии И. Горовцева, были недовольны новым назначением и решили действовать в «эпистолярном жанре». В результате в феврале 2000 г. в официальной правительственной газете «Российская газета» появилось «Открытое письмо» двенадцати высокопоставленных сотрудников аппарата Уполномоченного по правам человека, адресованное президенту РФ. В этом письме они призывали президента отрешить О.О. Миронова от должности в связи с тем, что он, во-первых, часто ездит за границу, во-вторых, слабо руководит своим аппаратом, а в-третьих, «пытается внедрить в России чуждые ей западные либеральные стандарты и ценности прав человека». Практическим итогом этой публикации стали письма в защиту О.О. Миронова от имени лидеров радикальной части правозащитного движения, которые ранее постоянно критиковали его за коммунистическое прошлое. В остальной же части российского общества и во властных структурах этот «демарш двенадцати» авторитета О.О. Миронову, мягко сказать, не добавил.

Аналогичные проблемы с быстро набранным аппаратом позже испытал и Омбудсман Киргизии. В разделе 4.7 описано, как и в его случае появилось письмо от имени бывших сотрудников его аппарата, правда, анонимное, как и ему пришлось уволить руководителя аппарата, также пришедшего вместе с ним из парламента республики. По сходному сценарию развивались события и в Азербайджане, за исключением, правда, конфликта Уполномоченного и руководителя его аппарата, который благополучно работает и сегодня (весной 2005 г.). Менее года спустя после начала работы Э. Сулеймановой на посту Омбудсмана, группа сотрудников ее аппарата направила президенту Гейдару Алиеву и спикеру парламента Муртузу Алексерову обращение, в котором говорилось о несоответствии занимаемой должности действующего Омбудсмана Эльмиры Сулеймановой. Как сообщало Информационное агентство «Прима»: «Авторы обращения обвинили ее в том, что она увольняет из аппарата «свободно мыслящие и способные самостоятельно принимать решения кадры». Подчиненные Сулеймановой также жаловались на то, что она заставляет их при составлении запросов в государственные органы по жалобам граждан избегать жестких юридических выражений («противоправный», «правонарушения» и т.п.). Авторы письма утверждали, что Омбудсман относится к жалобам граждан «неуважительно и часто отправляет им шаблонные отписки, а недовольных таким стилем работы стали увольнять»[110].

Мы видим, таким образом, что аппарат Уполномоченного по правам человека может стать как его надежной опорой и условием его успешной деятельности, так и, в отдельных случаях, источником снижения его авторитета и, соответственно, влияния на властные структуры, нарушающие права человека.

5.16. Специфика моделей института Омбудсмана в поставторитарных странах

В последнем разделе третьей главы мы выделили два этапа развития института Омбудсмана и, соответственно, две его модели — скандинавскую и классическую. Третий период развития обсуждаемого института условно можно начать с его учреждения в странах, восстанавливающих демократическую форму правления после многолетних авторитарных режимов, прежде всего, в Испании. Именно в Испании возникла модель Защитника народа, в задачи которого в Конституции страны на первое место была поставлена «защита фундаментальных свобод», а задача контроля деятельности администрации стоит на втором месте. Начиная с испанского опыта, институт Омбудсмана становится также одним из важных механизмов укрепления демократического режима, режима публичной политики как такового. Собственно, эти новые функции Омбудсмана возникали уже на практике, в процессе развития и закрепления демократических преобразований. Исходно же, при учреждении института Защитника народа в Испании, один из его творцов, профессор Альваро Хиль-Роблес писал: «В любом случае должно быть совершенно ясно, что Омбудсман может действовать только в условиях поистине демократической политической и конституционной системы, которая основана на принципе взаимного контроля различных действующих ветвей власти, а не тотального превосходства одной над всеми остальными. ... Без подготовки соответствующей почвы институт Омбудсмана, который осуществляет независимый надзор в интересах столь же независимой представительной власти, утратит всякий смысл, и любая попытка его учреждения явится лишь грубой фикцией.»[1"]

Спустя двадцать лет после времени написания этих строк, уже отработав десять лет сначала на посту первого заместителя, а потом и самого Защитника народа Испании, на семинаре в Московской школе политических исследований Альваро Хиль-Роблес сказал: «Почему же этот институт, который, на первый взгляд, кажется таким слабым, который не имеет большой силы или политической власти, а имеет только моральную власть, моральный авторитет, почему этот странный институт в условиях сегодняшнего жесткого политизированного мира приобретает такую важную роль? Действительно, он добивается сегодня такой роли во многих обществах, не только политически стабильных, но и также в обществах, которые, к сожалению, пока не пришли к политической стабильности и которые переживают конфликтные ситуации»[112].

Таким образом, реальный опыт подтвердил возможности обсуждаемого института не только в странах с устоявшейся демократией, но и в странах, находящихся в процессе перехода к ней. И именно в этот период особенно

возрастает функция Омбудсмана как защитника прав человека, а также его роль в предотвращении нарушения этих прав. Эта новая роль Омбудсмана особенно ярко проявилась в странах Восточной Европы и бывшего СССР, в которых в течение 40, а кое-где и в течение 70 лет отрицалось само наличие основных, фундаментальных прав человека. Так, первый Омбудсман в этих странах возник в социалистической Польше в 1987 г. и получил название Уполномоченного по правам граждан, два года спустя в Венгрии был учрежден институт под аналогичным названием. Наконец, в российской Конституции 1993 г. обозначена уже фигура Уполномоченного по правам человека. Аналогичные названия получили затем и региональные Омбудсманы в России, и Омбудсманы в других постсоветских странах. В этих случаях приоритетом их задач была уже непосредственно защита прав человека. Так, в Федеральном конституционном законе об Уполномоченном по правам человека в РФ непосредственно указывается (ст. 1, п.3): «Средствами, указанными в настоящем Федеральном конституционном законе, Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты»[113].

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

В целом, рассмотренные в этой главе характерные черты Омбудсманов, или уполномоченных по правам человека, позволяют выделить как ряд общих характеристик этого института, действующего в условиях поставторитарных стран, так и некоторые специфические свойства, характерные для отдельных групп.

Так, возможно, основным отличием Омбудсманов всей анализируемой группы от классической модели омбудсманов в условиях стран со стабильной демократией (см. раздел 3.14) является приоритет защиты прав человека перед приоритетом парламентского контроля и предупреждения случаев «ненадлежащего управления». Это находит отражение и в названии института Омбудсмана в этих странах, и в формулировках соответствующих законов. Вторым существенным и общим отличием является их меньшая привязка к парламентам своих стран. Даже если в законах и записано название «парламентский», на практике институт становится более независимым и от органа представительной власти. Депутаты часто выражают недовольство действиями защитников прав человека, а иногда даже пытаются отправить его в

отставку. Третьим отличием от классической модели является включение в той или иной степени в поле зрения защитника прав человека судебной системы, преимущественно в аспекте соблюдения судьями процедурных правил и этических норм. В этом случае можно говорить об определенном движении в направлении исходной, скандинавской модели Омбудсмана. Четвертым основным отличием является существенно более тесное сотрудничество с общественными правозащитными организациями, необходимость которого в ряде случаев специально прописывается в национальных законах о государственных правозащитниках. Наконец, пятым отличием является включение в функции уполномоченных также правового просвещения и образования в области прав человека, то есть тех задач, которые в странах с классической моделью Омбудсмана выполняют иные национальные институты защиты прав человека.

Эти характеристики свойственны Омбудсманам большинства поставторитарных стран Латинской Америки, Европы и стран бывшего СССР.

В разделе 4.4 были кратко рассмотрены некоторые примеры развития этого института в странах Африки. Африканская модель отличается от модели классической, но также достаточно далека она и от модели поставторитарной. Эта модель, которую, вероятно, можно назвать моделью Омбудсмана в авторитарной стране, или, кратко, авторитарной моделью, характеризуется следующими свойствами:

1. В задачах института полностью отсутствует тема парламентского Контроля, иногда присутствует тема зашиты прав человека (как дань современной моде), но главным является задача выявления «ненадлежащего администрирования», критерии которого могут быть существенно отличны от европейских стран.

2. Этот институт практически не связан с парламентом, поэтому его можно было бы назвать «исполнительным Омбудсманом», но исполнительные Омбудсманы в Америке действуют более независимо.

3. Судебная система может быть, как включена, так и исключена из их компетенции.

4. Взаимодействие с общественными правозащитными организациями очень слабо, иногда даже слабее, чем в классической модели.

5. Правовое просвещение часто входит в их задачи. Вернемся, однако, к Омбудсманам в поставторитарных странах.

Наряду с представленными выше общими свойствами, рассмотренный опыт работы защитников прав человека в поставторитарных странах Европы и странах бывшего СССР позволяет выделить внутри этой группы стран три отличающиеся друг от друга подгруппы. Различия этих подгрупп особенно хорошо видны при рассмотрении персоналий национальных уполномоченных.

Первая из этих подгрупп — это страны Восточной Европы, и, отчасти, страны Балтии. Достаточно близки к ним и поставторитарные страны Пиренейского полуострова. Эти страны не имели столь длительного опыта существования в условиях тоталитарного и полутоталитарного режима, как

большинство стран бывшего СССР, и в этих странах существует консенсус правящей политической элиты о необходимости интеграции со странами Западной Европы, что подразумевает и принятие европейских стандартов прав человека. Помощь стран Западной Европы в развитии института Омбудсмана принимается с благодарностью, и иногда развитие этого института происходит по модели копирования. На должности Защитника народа здесь чаще выдвигаются и избираются независимые юристы, как правило, из университетского сообщества, и в этом плане данная подгруппа относительно близка к классической модели Омбудсмана. Назовем эту модель «Поставторитарная модель — А».

Две другие подгруппы представлены преимущественно странами СНГ. Здесь можно выделить, прежде всего, ситуацию появления и развития института Уполномоченного по правам человека в странах с сильными авторитарными тенденциями, когда центр принятия властных решений сосредоточен в основном в руках президента, но при этом есть желание правящей элиты соответствовать, по крайней мере внешне, европейским политическим нормам. К таким странам относится Узбекистан, Казахстан, Азербайджан, отчасти, видимо, и Ар мения. В разделе 5.14 мы уже описывали типический портрет Омбудсмана в этом варианте модели — это женщина, желательно — ученая со степенью, с опытом работы в неправительственном секторе и хорошо понимающая реальные «правила политической игры». В случае Казахстана Омбудсманом является мужчина, но здесь он просто назначается президентом, в отличие от других поставторитарных стран Европы и бывшего СССР. Такую модель можно было бы назвать имитационной, однако Омбудсманы и в этих странах все же часто помогают конкретным людям, а недостаток публичных выступлений с критикой верховной власти они часто восполняют работой на перспективу — активным участием в развитии гражданского образования на основе приоритета прав человека. Назовем эту модель «Поставторитарная модель — В». Легко видеть, что этот вариант иногда достаточно близок к авторитарной модели, которая была кратко рассмотрена на примере развития института Омбудсмана в странах Африки.

Третий вариант модели характерен для стран бывшего СССР, в которых существует, в той или иной степени, более плюралистический характер принятия решений. В этих условиях Омбудсманом часто становится бывший депутат, лидер или один из лидеров одной из демократических партий страны либо депутат, занимавший в парламенте заметное положение в профильной комиссии. Это примеры Грузии, Киргизии, Украины, России. Здесь Омбудсман является действительно публичной фигурой, расширяет своей деятельностью поле публичной политики в стране и в кризисные периоды способен активно действовать на благо своей страны, хотя иногда, как в случае с Наной Девдариани, не на пользу самому себе. Такой вариант (Поставторитарная модель-Б) ближе всего к адаптационной модели развития и в чем-то напоминает опыт шведских омбудсманов первой половины XIX века.

Отметим в заключение этой главы, что для стран в процессе демократического транзита институт Омбудсмана оказался важным механизмом

создания самой публичной администрации, переориентации государственной службы на решение проблем простых людей, на смещение центра тяжести самой политики от «государственного интереса» к правам и интересам каждого человека.

[1] Конституция Российской Федерации. — М., 1993. — 98 с.
[2] Как отмечалось в предыдущей главе, в то время существовала реальная вероятность отсутствия обсуждаемого института в Конституции, и только усилия С.А. Ковалева с его сотрудниками помогли исправить положение.
[3] Указ Президента Республики Казахстан от 19.09.02 № 947 «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека». — В кн.: Уполномоченные по правам человека (омбудсма-ны) стран Европы и СНГ. Сборник нормативных правовых актов. — М., 2003. — С. 89.
[4] Уполномоченные по правам человека (омбудсманы) стран Европы и СНГ. Сборник нормативных правовых актов. — М., 2003. — 208 с.
[5] Там же. - С. 27.
[6] Там же.-С. 143.
[7] Там же.-С. 161.
[8] Закон Республики Армения «О Защитнике прав человека». — Ереван, 2004. — С. 3.
[9] Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека...»
[10] Уполномоченные..., 2003. - С.9.
[11] Там же. -С. 89-40.
[12] Закон Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека». — Киев, 2003. - С. 17.
[13] Уполномоченные..., 2003. - С.89.
[14] Там же. -С. 179.
[15] Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека...».
[16] Закон Украины. - С. 18.
[17] Уполномоченные..., 2003. - С.144.
[18] Федерачьный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека...».
[19] Уполномоченные..., 2003. - С.9.
[20] Закон Республики Молдова от 17.10.97№ 1349-ХШ «О Парламентских адвокатах» (в редакции законов РМ№ 1071-ХГУ от 22.06.2000; № 1164-Х1У от 26.07.2000; № 136-ХУ от 06.05.2004).
[21] Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека...».
[22] Закон Украины. - С.28.
[23] Закон Республики Молдова «О Парламентских адвокатах».
[24] Уполномоченные..., 2003. - С. 144.
[25] Закон Республики Армения. - С. 7.
[26] Уполномоченные..., 2003. - С. 179.
[27] Там же. - С. 187
[28] Так оно и произошло в реальности при выборе первого Омбудсмана Азербайджанской Республики летом 2002 г.
[29] Закон Республики Молдова «О Парламентских адвокатах».
[30] Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека...».
[31] Закон Украины. - Ст. 16. - С.28.
[32] Закон Чешской Республики, ст. 9. В кн.: Уполномоченные..., 2003. — С.165
[33] Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека...».
[34] Закон Украины. – Ст.16. – С.28.
[35] Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека...».
[36] Закон Украины. - Ст. 16. - С.27.

[37] Уполномоченные..., 2003. - С.32-33.
[38] Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека...».
[39] Там же.
[40] Закон Украины. - Ст. 16. - С.28.
[41] Уполномоченные..., 2003. - С.180
[42] Из лекции Евы Лентовской, первого Омбудсмана Польши, на семинаре по правам человека, Варшава, сентябрь 2001 г.
[43] Федералъный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека...».
[44] Уполномоченные..., 2003. - С. 106.
[45] Там же. - С. 10.
[46] Закон Республики Молдова «О Парламентских адвокатах».
[47] Там же. - С. 38.
[48] *Хиль-Роблес А.* Парламентский контроль за администрацией (институт Омбудсмана). — М., 1997.-С. 197.
[49] Интервью с Леонардой Куодиене, Контролером Сейма Литвы в 1999-2003 гг.
[50] Выступление Аллара Йыкса на семинаре-тренинге для сотрудников аппаратов уполномоченных по правам человека в РФ, СПб., Пушкин, май 2004.
[51] Из выступлений Инги Рейне, эксперта Совета Европы и юриста Бюро по правам человека Латвии в 90-е годы на семинарах СПб центра «Стратегия» по развитию института Омбудсмана в регионах России.
[52] Материалы конференции, Будапешт, 10 мая 2004 г.
[53] Выступление заместителя Омбудсмана Республики Словения г-на Йернера Ровчека на семинаре-тренинге, посвященном развитию института Омбудсмана на Северном Кавказе, *14* сентября 2002 г.
[54] Выступление первого Омбудсмана Аргентины Д.-Л. Майорано на семинаре МШПИ, Астрахань, октябрь 2000 г.
[55] Католическая информационная служба «AGNUZ», http://www.aenu7..into, 11 июля 2002 г.
[56] *Боков Х. Х, Перфильев М. И., Солопов Е. Ф.* Институт омбудсманов: (Национальные и региональные отношения в России) — М., 1998. — 27 с.
[57] Выступление Созара Субари на конференции в Баку, 29-30 ноября 2004 г.
[58] Закон Украины. - С.25.
[59] Там же. - С. 25-26.
[60] Там же. - С.28.
[61] Уполномоченные..., 2003. - С. 109.
[62] П. 1, ст. 16 Федерального конституционного закона процитирован в разделе 5.3 настоящей работы.
[63] Как это имело место, например, в Киргизии в 2004 г. (по материалам интервью).
[64] Подписан президентом РА 19 ноября 2003 г.
[65] Закон Республики Армения. - С. 7.
[66] Обсуждение этой темы для случая стран с устойчивой демократической системой см. раздел 3.9 этой книги.
[67] В этом проявляется отличие ситуации от ситуации в других европейских странах, где наряду с классическим парламентским Омбудсманом создавались и национальные институты защиты прав человека (см. раздел 3.10).
[68] В Республике Казахстан такая комиссия, впрочем, была создана вновь полгода спустя после назначения Уполномоченного по правам человека.
[69] Интервью с С.А. Ковалевым.
[70] *Марков КВ.* - 2004. - С. 242-254.
[71] В Республике Казахстан такая комиссия, впрочем, была создана вновь полгода спустя после

назначения Уполномоченного по правам человека.

[72] Как определил задачу нового института при его создании Петр I.

[75] *Биндиг Р, Мюлеманн Э.* Информационный доклад Комитета по соблюдению обязательств государств-членов Совета Европы (Реформа прокуратуры). http://nadzor.pk.ru/analit/show_a.php?id= 154

[74] Интервью с Напой Девдариани, 12 июля 2003 г.

[75] *Эклунд К.* Выступление на конференции. В кн.: Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Т. 1. Петербургский Омбудсман / Под ред. А.Ю. Сунгурова. — СПб., 1999. — С. 233-234. (Полностью ответ шведского Омбудсмана приведен в разделе 2.11.)

[76] Уполномоченные.... - 20О3. - С. 155.

[77] Из выступления А. Цолла на Летней школе прав человека в Варшаве, 12.09.2000 г.

[78] Уполномоченные.. - 2003. - С. 35-36.

[79] Интервью с Созаром Субари, 29 ноября 2004 г.

[80] Интервью с Лейлой Юнус, директором Института мира и демократии, Баку, 1 декабря 2004 г.; см. также *Рзаев С.* Что оценивать? Правозащитники критикуют деятельность Омбудсмана // Эхо, декабрь, 2003 г. http://www.echo-az.com/archive/551/facts.shtml: *Балиев Т.* Возложенные на Омбудсмана надежды не оправдались, считают азербайджанские правозащитники // Эхо. Баку, 6.12.2003. http://pruzia.ru/article n print.asp?idarticle= 10226

[81] Соглашение о взаимодействии между Уполномоченным по правам человека в РФ и СПб гуманитарно-политологическим центром «Стратегия». В кн.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2001 г. — М., 2002. — С. 392-393.

[82] Неправительственные правозащитные организации Российской Федерации. Справочник / Под ред. О.О. Миронова. — М., 2002. — 320 с.

[83] 5-летис России в Совете Европы и 25-летие Московской Хельсинкской группы // Материалы Международной конференции, Москва, 14-15 мая 2001 г. — М., 2002. — 144 с.

[84] Интервью с Наной Девдариани, 12 июля 2003 г.

[85] Некоторые наблюдатели называют эти события неудавшейся репетицией «революции гвоздик» в Тбилиси месяц спустя.

[86] РИА Новости, рубрика: Политика, опубликовано: 01.09.2003.

[87] Свободная Грузия, № 276, 9 сентября 2003 г., http://www.kv.corn.ua/index.php?rub=219&number old=30o6

[88] Информационная лента «Правда.Ру». http://news.iof.rU/lenta.ru/2003/l 1 /13/5

[89] Интервью с Н.И. Карпачевой.

[90] *Алескерова С.* Интервью с Э.Т. Сулеймаиовой // Вышка, № 29 от 19 июля 2002 г.

[91] См., The Role of Ombudsman in a State Ruled by law. Reports of the I Baku International Comference of ombudsmen (9-13 June, 2003) - Baku, 2003. - 190 p.

[92] http://hrw.org/russian/reports/georgia/2000/oct/to...

[93] Абхазия-1992: Посткоммунистическая Вандея, http://www.abkhazia.dot.ge/war/107833923510.php

[94] http://www.ng.ru/cis/1999-10-01/scandal.html

[95] http://www.ca-c.org/iournal/cac-07-2000/03.khaindr...

[96] http://www.kv.com.ua/index.php?rub=219&number_old=3000

[97] http://zeminfo.ru/newsline/2003 35/09 06_13 35_03…

[98] http://www.rian.ru/rian/intro.cfm7nws id=683498

[99] Выступая перед депутатами, Субари заявил, что намерен осуществить структурные изменения в аппарате Омбудсмана Грузии. «В первую очередь я хочу, чтобы структура, которую считаю не подходящей для существующих реальностей, поменялась», — отмстил он. (Тбилиси, 16 Сен - Риа «Новости»).

[100] Интервью с Созаром Субари 29 ноября 2004 г.

[111] Конституции государств Европы. — М., 2001.

[102] *Лентовска Е.* Омбудсман в странах Восточной и Центральной Европы (польский опыт).

Обзорный доклад 1994 г. о деятельности Омбудсмана в Польше.
[103] Интервью с Леонардой Куодиене, декабрь 2000 г.
[104] Из выступления заместителя руководителя Центра по правам человека Республики Молдова Корнелии Винтиловой на семинаре «Развитие института Уполномоченного по правам человека в Центральной России: год спустя». Королев, 2 ноября 2001 г.
[105] Рейне Инга (сотрудник Бюро по правам человека, Латвия).
[106] Выступление на рабочей встрече омбудсманов стран — участников СНГ, 4 декабря 2004 г.
[107] Уполномоченные....- 2003. - С. 36.
[108] Закон Республики Молдова «О Парламентских адвокатах».
[109] Закон Армении. - С. 21.
[110] Информационное агентство «ПРИМА», http:/Aavkaz.memo.m/printnews/news/id/552961.html
[111] *Хиль-Роблес А*- 1997. - С. 197.
[112] *Хиль-Роблес А.* Омбудсман существует для того, чтобы разоблачать злоупотребления властью. (По материалам выступления на семинаре Московской школы политических исследований). http://index.ore.ru/nb/2000/alvaro.html
[113] Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26.02.1997 № 1-ФКЗ // Российская газета № 43-44, 04.03.97.

Глава 6. Появление и развитие институтов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации

6.1. Нормативные основы и обстоятельства появления уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации

Федеративное устройство России, а также громадная территория стали причиной того, что уже в процессе разработки Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» встал вопрос о формах работы Уполномоченного в республиках, краях и областях России. В одном из вариантов Федерального закона предусматривалось, что российский Уполномоченный будет создавать свои представительства во всех субъектах РФ. Вместе с тем такой принцип противоречил федеративному устройству России, так как защита прав человека является по Конституции предметом совместного ведения центра и субъектов РФ. Наиболее активно выступали против назначения представителей федерального Уполномоченного губернаторы и члены Совета Федерации. В этой ситуации в законе появилась позиция о том, что в субъектах РФ учреждается должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.

Против этого предложения выступали ряд правозащитников, их аргументом было то, что не могут быть права человека областные или краевые, соответственно, защищать их должна единая федеральная структура. Если же региональные уполномоченные все же появятся, то они, согласно такой позиции, должны финансироваться все равно из федерального бюджета. Как писал в этой связи председатель правозащитной организации «Гражданский контроль» Б.П. Пустынцев: «...Уполномоченный по правам человека в регионе должен быть максимально независим от местной исполнительной и законодательной власти. Поэтому он не должен финансироваться из местного бюджета — только из федерального. Омбудсман, приручённый местной властью, будет помогать ей защищаться от обвинений в нарушении прав человека и может вообще дискредитировать это высокое звание»[1].

На наш взгляд, такая позиция отражала представления о наличии подлинно реформаторского центра, которому противостоят консервативные регионы, своего рода образ «контрреформаторской Вандеи». В реальности в условиях достаточно хрупкого[2] российского федерализма важны не обуздание, а поддержка всех самостоятельных инициатив регионов, в особенности в сфере участия власти в защите прав человека. Однако и формулировка Федерального закона, обязывающая субъекта РФ к созданию должности Уполномоченного по правам человека, присутствующая в первоначально принятом Государственной Думой Федеральном законе «Об Уполномоченном», также не устроила российских сенаторов, была создана согласительная

комиссия, в результате работы которой появилась компромиссная формулировка, которая и вошла в окончательный текст закона.

Итак, ст. 5 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» вводит понятие «Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации» следующим образом: «1. В соответствии с Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. 2. Финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и его аппарата осуществляется из средств субъекта Российской Федерации».

Следует отметить, что в некоторых субъектах РФ работа по введению института Уполномоченного по правам человека началась до принятия Федерального закона «Об Уполномоченном». Пионером здесь оказалась Республика Башкортостан, где закон «Об Уполномоченном по правам человека» был принят в апреле 1996 г., и Свердловская область, где закон был принят двумя месяцами позже. Активная работа по подготовке региональных законов велась также и на Северо-Западе России, в Сибири и на Дальнем Востоке — до конца 1997 г. соответствующие законы были приняты в Красноярском и Приморском краях, в Архангельской области и в Санкт-Петербурге.

Первым Уполномоченным по правам человека в субъекте РФ стал Чингиз Бореевич Газизов, избранный на этот пост Государственным Советом Башкортостана в декабре 1996 г. До этого он работал заместителем прокурора республики. Ч.Б. Газизов успешно проработал отпущенные ему законом два срока (по 4 года каждый) и вышел на пенсию в начале 2005 г. Вместе с тем институт Уполномоченного в этой республике был создан именно как парламентский институт, Уполномоченный не имеет своего аппарата и обслуживается сотрудниками аппарата Госсовета. Таким образом, в условиях фактической подконтрольности Госсовета президенту Башкортостана Муртазе Рахимову говорить о какой-то самостоятельности и независимости Уполномоченного по правам человека в Башкортостане даже по формальным основаниям не приходится. Иная ситуация сложилась в Свердловской области, и опыт работы Уполномоченного по правам человека в этом субъекте РФ мы рассмотрели ниже более подробно.

К лету 2005 г. уполномоченные по правам человека, избранные региональными парламентами на основе соответствующих законов, действовали в тридцати субъектах РФ, еще в четырех субъектах РФ, где также существуют законы «Об Уполномоченном по правам человека», сами уполномоченные пока не избраны. В настоящей главе мы остановимся подробнее на обстоятельствах возникновения этого института и его работе в некоторых субъектах РФ, а также на ситуации в Санкт-Петербурге, где за семь лет существования закона Уполномоченный так и не был избран, несмотря на восемь попыток избрания.

6.2. Свердловская область: возникновение института Уполномоченного по правам человека в 1997 г.

Закон «Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области» был принят 14 июня 1996 г., вторым (после Республики Башкортостан) из регионов Российской Федерации. В Законе достаточно подробно расписаны возможности Уполномоченного и требования, предъявляемые к кандидатуре на этот высокий пост: требуется (с оговоркой «как правило») либо наличие стажа работы по юридической специальности не менее 10 лет, либо наличие ученой степени в области права. В то же время правом выдвижения кандидатуры Уполномоченного согласно свердловскому закону обладает только губернатор области совместно с председателем областного суда, этого права не имеют не только правозащитные организации области, но и сами депутаты.

Как известно, Свердловская область является регионом с достаточно развитой системой демократических институтов, здесь в 90-е годы получила хорошее развитие региональная партийная система, с самого начала половина депутатов Законодательного собрания области избирается по партийным спискам. Свердловская область также является единственным примером, когда получивший отставку губернатор области Э.Э. Россель смог вернуться на место губернатора демократическим способом — его движение «Преображение Урала» завоевало сначала большинство мест в региональном парламенте, позволив ему занять место спикера, а далее он победил на выборах пользующегося поддержкой Москвы действующего губернатора Страхова.. Первая попытка нормативного закрепления возможности появления в области Уполномоченного по правам человека была сделана еще в 1994 г., когда при утверждении Устава области Законодательным собранием в него была внесена обсуждаемая должность. Эта инициативы, однако, не нашла поддержки Москвы и должность Уполномоченного тогда из Устава пришлось убрать[3].

Хорошо развиты в области и неполитические общественные организации. Область, в частности, является одним из центров российского правозащитного движения. Так, например, на Третьей областной конференции правозащитных организаций и Свердловской области 4 апреля 1998 г. присутствовали представители около пятидесяти организаций из Екатеринбурга и области[4]. Поэтому идея создания института Уполномоченного по правам человека в области нашла достаточно серьезную поддержку. Вместе с тем сам характер обсуждения закона, а также процедура выдвижения кандидата на пост Уполномоченного вызвали критику многих правозащитников.

Среди правозащитных организаций обсуждались возможные кандидатуры на пост Уполномоченного и даже предлагались конкретные персоналии участников правозащитного движения. Однако эти предложения не были поддержаны руководством области, и в итоге губернатором области Э. Росселем была предложена Законодательному собранию кандидатура В.В. Машкова, кандидата технических наук, действительного государственного

советника РФ 3 класса. В.В. Машков в течение ряда лет работал представителем президента РФ в Свердловской области, но после победы Росселя на выборах губернатора области ушел в отставку. Хотя в общественном мнении области и сформировался определенный имидж В. Машкова как «человека Росселя»[5], однако в период губернаторской избирательной кампании он пытался поддержать действующего тогда губернатора Страхова, официально поддерживаемого Центром. Единогласное голосование Законодательного собрания 1 ноября 1997 г. по его кандидатуре, по мнению самого В. Машкова, было обусловлено тем, что его не считали «человеком Росселя», и поэтому за него проголосовали как сторонники губернатора, так и его оппозиция[6].

Итак, свердловский Уполномоченный приступил к работе. В одном из первых своих интервью после избрания В. Машков так ответил на вопрос журналиста: «Вы уже подобрали кандидатов в свою команду?» — «Губернатор поставил задачу создать эффективную и доступную для народа чиновничью структуру, соответствующую сегодняшнему развитию России и работающую на перспективу»[7]. В интервью другой газете он так охарактеризовал свою концепцию деятельности Уполномоченного: «Мы не могли копировать западный опыт. На 99 процентов чиновники, отвечающие за права человека в развитых странах, работают с конкретными жалобами. У нас, поскольку отсутствуют демократические основы общества и правозащитные традиции, задачи значительно сложнее. Анализируя поступающие жалобы, мы должны обобщать опыт их разрешения и закрывать тем самым «дыры», существующие пока в законодательстве. Мы должны разрабатывать новые принципы партнерских отношений общественности и чиновников, которые должны заменить собой старое правило «Я начальник — ты дурак»»[8].

Сразу после избрания перед В. Машковым встала задача определения стратегии работы нового института — прецедентов еще практически не было. Как он сам отмечает в одном из интервью, он отталкивался от двух вариантов: первый — формально назначенный Уполномоченный плюс один-два человека аппарата — это «Бюро жалоб», не дающее результатов. Второй — гигантский механизма горкомов, райкомов, парткомов, где люди искали защиты своих прав, механизм, хотя и «доступный для каждого», но «страшно затратный»... «Нам надо было выбрать оптимальное соотношение между этими двумя вариантами»[9].

Было решено, не уходя от разбора конкретных жалоб и заявлений граждан, сделать упор на эффективную аналитическую работу и решение типовых проблем. Наряду с центральным аппаратом была создана система представителей Уполномоченного в других городах области. Разработана необходимая документация, инструкции и схемы, которые бесспорно полезны как для свердловского Уполномоченного, так и для уполномоченных по правам человека в других регионах России. Эти документы изданы в виде специального сборника[1"]. Во введении к этому сборнику В. Машков пишет: «В основу идеологии создания аппарата Уполномоченного положен системный принцип подхода к решению вопросов, касающихся основных прав человека, предусматривающий рассмотрение, изучение и поиск типовых решений для всего объема проблем, очерченных Декларацией прав человека в рамках

отдельных крупных хорошо формулируемых подсистем: правовая, трудовая, жилищная, экологическая, свободы слова, вероисповедования и др. Главным направлением деятельности аппарата Уполномоченного должен был быть поиск решений в рамках совершенствования отдельных звеньев подсистем применительно к складывающейся оперативной обстановке, социально-экономическим и экономическим условиям функционирования конкретного сообщества, что позволит оптимизировать финансовые затраты и людские ресурсы»".

Можно констатировать, что работа Уполномоченного и его аппарата действительно шла в направлении, намеченном В.В. Машковым. Велся прием жителей области, анализировались причины нарушений прав человека, готовились доклады и отчеты. В следующей главе мы подробнее остановимся на различных аспектах деятельности В.В. Машкова на посту Уполномоченного по правам человека, в частности, на его остром конфликте с лидерами ряда общественных правозащитных организаций. Тяжелая болезнь и преждевременная смерть в начале 2001 г. не позволила ему реализовать все намеченное. Вместе с тем ему удалось сделать главное — заложить основы для работы нового института в области[12], создать эффективную команду сотрудников своего аппарата во главе с руководителем аппарата В.Е. Гоголевым[13], успешно исполнявшим обязанности Уполномоченного в последний период тяжелой болезни В.В. Машкова. Это начало было затем успешно продолжено Т. Г. Мерзляковой, избранной на пост Уполномоченного по правам человека в Свердловской области в мае 2001 г.[14]

Спустя несколько лет в Свердловской области появился и первый в России Уставный суд. Таким образом, эта область стала не только первой российской областью, в которой появился институт Уполномоченного по правам человека, но и первым субъектом РФ — не республикой, в котором получило развитие конституционная судебная система. Возможно, что в появлении этих новых для России демократических правовых государственных институтов определенную роль сыграли и планы Э.Э. Росселя по созданию Уральской Республики, которые и привели его к отставке в начале 90-х годов. С другой стороны, и сами эти планы не могли возникнуть на пустом месте, а явились отражением готовности региональной политической элиты к развитию демократических институтов государственной власти.

6.3. Саратовский вариант: институт Уполномоченного возникает на основе Комиссии по правам человека

Создание Областной комиссии по правам человека

В 1996 г., всего месяц спустя после появления Указа Президента РФ № 864 о создании комиссий по правам человека при главах администраций субъектов РФ, появилось подписанное губернатором Д.Ф. Аяцковым постановление

администрации Саратовской области «Об Областной комиссии по правам человека»[15]. Это постановление утверждало Положение об Областной комиссии по правам человека, а также поручало «вице-губернатору В. В. Володину в 10-дневный срок представить согласованные с областной Думой и представителем президента РФ в Саратовской области предложения по составу комиссии.

Для утверждения состава комиссии понадобилось, однако, не десять дней, а четыре месяца[16]. В чем же была причина? Одним из ответов может быть п. 11 Положения о комиссии, который гласит: «Комиссия формируется в составе председателя комиссии, двух его заместителей и членов комиссии. *Состав комиссии утверждается областной Думой.» (курсив наш. — А.С).* Последняя фраза, как правило, отсутствует в Положениях о комиссиях по правам человека в других регионах, к тому же и само название — «Областная комиссия по правам человека» отличается от типичных названий таких комиссий в иных регионах — «Комиссия по правам человека при главе администрации области». Что же послужило причиной такой инновации, наличие которой явилось первым шагом на пути формирования независимого института Уполномоченного?

По доступной нам информации, идею утверждения состава комиссии депутатским корпусом предложил губернатору А.С. Ландо, ее председатель в 1997—1998 гг., уже при обсуждении кандидатуры на пост председателя[17]. Участие представительной власти в формировании комиссии было подсказано, скорее всего, опытом работы самого А.С. Ландо в составе депутатского корпуса (в 1990—1993 гг. он был председателем комиссии по законности в первом (и единственном) демократически избранном Саратовском городском совете).

Анализируя состав Саратовской областной комиссии по правам человека, можно сделать вывод, что при его формировании упор был сделан в основном на ученых-юристов. Действительно, из десяти ее членов семеро (включая и самого А. Ландо) были доцентами и профессорами различных вузов Саратова, один — председателем комитета по законности Саратовской областной Думы, одна — редактором редакции писем и социологических исследований саратовского телевидения, а против фамилии десятого члена комиссии, Е.Г. Маркеловой вместо ее должности стояла интригующая фраза: «кандидатура предложена Комиссией по правам человека при Президенте РФ». Таким образом, в составе комиссии, в отличие от комиссий многих других регионов, отсутствовали как представители правозащитников, так и силовых структур области. Для председателя комиссии с самого начала было ясно, что для ее эффективной работы необходим хотя бы минимальный штат освобожденных сотрудников. И уже в январе 1997 г. появляется постановление губернатора области[18], в соответствии с которым на должность консультанта правового управления аппарата губернатора области назначается Г.Ф. Нестеренко, на которого одновременно возлагалось выполнение обязанностей ответственного секретаря Областной комиссии по правам человека. Как мы видим, это был путь создания «подснежников»[19], Однако в конце первого года работы комиссии появилось и постановление губернатора «О создании аппарата

Областной комиссии по правам человека»[20], которое позволило официально оформить трех освобожденных сотрудников комиссии.

Одним из них стал уже упомянутый Г.Ф. Нестеренко, сокурсник А. Ландо по юридическому факультету, имевший большой опыт работы, как в силовых, так и в коммерческих структурах. Старое знакомство А. Ландо и Г. Нестеренко позволило создать сильный тандем, который не распадался все последующие годы[21]. Вскоре к этому тандему добавился третий человек — Е.Г. Маркелова, кандидатура которой была предложена Комиссией по правам человека при Президенте РФ. Причиной такого предложения стала двухгодичная работа Е. Маркеловой в составе региональной организации Соцпрофа, опыт, который был замечен и отмечен в Кремле. Предшествующий опыт работы молодого юриста в одной из районных администраций Саратовской области, где ей пришлось налаживать работу сразу нескольких отделов, оказался также очень полезным для организации работы комиссии. Как выяснилось, Г. Нестеренко и Е. Маркелова хорошо дополняли друг друга — если первый оказался незаменим в приеме и разборе жалоб и заявлений, то второй хорошо давалась работа по обобщению рассмотренных случаев и работа с законами и нормативными актами.

Важно отметить, что сам А.С. Ландо работал на общественных началах, продолжая преподавать в вузах и ведя адвокатскую практику. На предложения перейти на оплачиваемую работу он отвечал отказом, справедливо полагая, что в таком случае он потеряет существенную часть своей независимости.

Некоторые итоги работы комиссии и ее председателя

Важно подчеркнуть, что очень многое из того, что удалось сделать за эти два года Комиссии по правам человека, было связано с нормальными, конструктивными отношениями председателя комиссии А.С. Ландо и губернатора области Д.Ф. Аяцкова. Отчасти это было связано со старым знакомством и сотрудничеством этих людей еще в начале 90-х годов, когда первый из них был председателем комиссии по законности в Саратовском горсовете, а второй — вице-мэром Саратова, отчасти — интуитивным (а может быть, и осознанным) пониманием губернатора важности наличия, не перекрытого своими же чиновниками канала «обратной связи». Бесспорно, свою роль сыграло и умение А.С. Ландо сохранить, несмотря на жесткую критику многих сотрудников губернатора, человеческие, доверительные отношения с ним самим. По словам самого А.С. Ландо, важным фактором стало также его участие как председателя Комиссии по правам человека в заседаниях правительства области, тема которых, так или иначе, затрагивала соблюдение прав человека. Если вначале он сидел во время этих заседаний где-то в конце зала заседаний, то затем, после ряда выступлений и острых вопросов, он занял место за столом правительства, превратившись тем самым фактически в «министра без портфеля». Как считают некоторые эксперты, он фактически выполнял также функции советника губернатора по ряду направлений его деятельности и был даже одним из основных творцов «регионального мифа о

губернаторе Аяцкове». Этот статус был, бесспорно, полезным для решения многих конкретных вопросов по предмету комиссии, а также помогал губернатору нарабатывать необходимый общероссийский и международный авторитет. С другой стороны, очевидная принадлежность к «ближнему кругу» губернатора вызывала у ряда представителей общественности сомнения в самостоятельности действий председателя комиссии.

Для успешной деятельности комиссии очень важным был четкий курс ее председателя на публичность, открытость и хороший контакт со средствами массовой информации. Уже через два месяца после утверждения состава комиссии в одной из ведущих газет области появилось большое интервью А. Ландо, в котором он рассказал об основных направлениях планируемой работы. Этот материал носил характерное название: «Председатель комиссии, желающий остаться без работы»[22]. Материалы о работе комиссии регулярно продолжали появляться в прессе и позднее[23]. На радио председатель и члены комиссии принимали участие в передачах «Прямая линия» и «Доброе утро, губерния!», в различных «круглых столах»; регулярными стали выступления А. Ландо на областном телевидении.

Анализируя областную прессу, легко увидеть, что на ее страницах появлялись не только материалы о деятельности комиссии, но и публичные заявления и обращения Областной комиссии по правам человека. Так, в ноябре 1997 г. появилось Обращение комиссии к депутатам областной Думы и муниципальных образований, посвященное проблемам детей в области, с призывом обратить особое внимание на дома ребенка и дома-интернаты, находящиеся на территории депутатских округов, и взять под свой контроль реализацию нормативных документов и программ, затрагивающих интересы детей[24]. В апреле 1998 г. было опубликовано Обращение комиссии к членам трудовых коллективов, руководителям профсоюзных организаций, руководителям АО и промышленных предприятий, посвященное проблеме невыплаты заработной платы и содержащее, в частности, призыв к пострадавшим от невыплат эффективно использовать имеющиеся у них законные возможности борьбы[25].

Особо следует выделить Открытое письмо губернатору Свердловской области Э.Э. Росселю по поводу нарушения прав человека во время разгона студенческой демонстрации в Екатеринбурге 14 апреля 1998 г.[26] Как видим, А. Ландо счел необходимым публично отреагировать на события, произошедшие в другой области. Это тем более значимо, так как общественность Свердловской области так и не до ждалась каких-либо публичных заявлений по поводу разгона студенческой демонстрации от Уполномоченного по правам человека в Свердловской области В.В. Машкова. Данные молчание стало одной из причин заявления ряда правозащитных организаций Свердловской области с призывом об отставке не только Э. Росселя, но и В.В. Машкова[27].

Подготовка закона «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области» и избрание Уполномоченного

По-видимому, идея о необходимости разработки и принятия областного

закона «Об Уполномоченном» была предложена сотрудником Комиссии по правам человека Е.Г. Маркеловой уже при первом знакомстве с нормативными документами, точнее единственным документом, определявшим работу комиссии, — приложением к постановлению губернатора. Как юрист-практик, она сразу поняла, что для серьезной работы необходимы и более серьезные нормативные документы[28]. Результатом этого стала подготовка законопроекта «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области», которая проходила в рамках работы Комиссии по правам человека. Таким образом, в Саратовской области реализовался оптимальный, на наш взгляд, вариант соотношения Комиссии по правам человека и института регионального Уполномоченного по правам человека: комиссия стала плацдармом для создания этого института. Кроме того, основа будущего аппарата Уполномоченного уже складывалась в виде пусть и маленького, но весьма эффективного аппарата комиссии.

Насколько нам известно, у руководства области не было серьезного оппонирования идее создания института Уполномоченного, наличие этого института укрепляло бы образ Д.Ф. Аяцкого как просвещенного, европейски мыслящего губернатора. Как ни удивительно, сопротивление идее создания такого института первоначально возникло в лице самого председателя комиссии А.С. Ландо. По свидетельству Е. Маркеловой, А.С. Ландо, работавший в комиссии, несмотря на предложения администрации, полностью на общественных началах, не хотел терять этой важной основы своей независимости. Он ясно понимал, что в случае введения института Уполномоченный по правам человека должен будет работать на профессиональной основе, а значит и получать деньги из областного бюджета, контролируемого администрацией области. Однако Е. Маркеловой и Г. Нестеренко удалось убедить А. Ландо в необходимости такого шага, так как институт Уполномоченного нормативно будет обладать существенно большей независимостью, чем областная комиссия.

В результате, подготовленный специалистами Областной комиссии по правам человека законопроект был внесен в областную Думу и без особых проблем был принят 23 сентября 1998 г. Спустя двадцать дней он был подписан губернатором и вступил в законную силу. При сравнении этого закона с аналогичными законами других субъектов РФ[29], можно сделать вывод о том, что в основных своих положениях он соответствует как федеральному, так и большинству региональных законов. Так, он не столь авторитарен, как закон Свердловской области, в котором депутаты Законодательного собрания лишены права вносить кандидатуры уполномоченных, но и не столь либерален, как закон Санкт-Петербурга, по которому кандидатуры могут вносить и общественные организации города. Вместе с тем в ст. 19, описывающей полномочия при проведении проверки по жалобе, присутствует такая новация, как право Уполномоченного не только «беспрепятственно посещать все органы государственной власти и органы местного самоуправления» (что имеется в большинстве других законов), но и «присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов»[30]. Эту возможность развивает и ст. 27, первая часть

которой гласит: «По вопросам своей деятельности Уполномоченный вправе участвовать в заседаниях Саратовской областной Думы и представительных органов муниципальных образований области, выступать с докладами и сообщениями на их очередных заседаниях».

Существенным для эффективной организации аппарата является также первая часть ст. 35, указывающая, что должность Уполномоченного относится к государственным должностям категории «А» и входит в сводный перечень государственных должностей Саратовской области». Это упоминание также, по-видимому, является результатом уже накопившегося опыта функционирования небольшого аппарата Областной комиссии по правам человека. Отметим, что включение в реестр государственных должностей России Уполномоченного по правам человека РФ произошло лишь год спустя после начала его работы, что существенно осложняло подбор квалифицированных кадров в его аппарат.

Вскоре после принятия закона, 19 января 1999 г. в Саратовской областной Думе состоялись выборы уполномоченного. Несмотря на то, что кандидатура А. Ландо была выдвинута губернатором области и поддержана комитетом по вопросам законности, работе с территориями и общественными организациями Саратовской областной Думы, избрание отнюдь не было легким или формальным. Прежде всего, появилась альтернативная кандидатура.

Депутат областной Думы В. Мальцев выдвинул, в порядке альтернативы, своего помощника — адвоката И. Игнаткина, заметив при этом, что «Ландо — квалифицированный юрист, но особенно хорошо он защищал права того человека, на права которого никто не покуша ется». По поводу кандидатуры, заявленной губернатором, Мальцев заметил, что «Уполномоченный по правам человека при правительстве — это священник при публичном доме». Мысль о чрезмерной близости конкурента к власти подчеркнул и вышедший на трибуну Игнат-кин, сказавший, что он реально осознает и свои возможности и то, что сделано Ландо, но «Уполномоченный по правам человека не может быть тенью государственной власти».

На эту же тему — но совершенно иначе — высказался и Ландо, сказав, что собравшиеся недавно в Москве правозащитники, обменявшись мнениями, пришли к выводу, что бороться за права человека нужно вместе с властью. Однако, отвечая на вопрос депутата Чурикова о том, сознает ли он различие между председателем Комиссии по правам человека при правительстве области и Уполномоченным по правам человека, Ландо сказал, что, конечно же, он понимает, что нарушения прав человека идут прежде всего от чиновников[31].

Важно отметить, что кандидатура А. Ландо была поддержана не только губернатором, но и правозащитной общественностью города. Так, А. Никитин, председатель Саратовского правозащитного центра «Солидарность», одной из наиболее сильных общественных правозащитных организаций Саратовской области, инициировал письма поддержки кандидатуры А. Ландо на пост Уполномоченного по правам человека от общественных правозащитных организаций области[32].

С другой стороны, уже двухлетняя реальная деятельность А. С. Ландо на посту председателя Комиссии по правам человека не могла не вызватг недовольства ряда руководителей исполнительной власти, а также тесно с ними связанных предпринимателей, многие из которых входили в состав областной Думы. И это недовольство вполне могло сказаться на итогах тайного голосования по кандидатуре. Собственно говоря, отсутствие такого недовольства было бы показателем пассивности самого председателя комиссии в течение двух лет ее деятельности. Итоги голосования показали, что эта деятельность отнюдь не была пассивной: А.С. Ландо получил 18 голосов из 29 бюллетеней, признанных действительными. За И. Игнаткина подали голоса 8 депутатов. 2 голоса оказались против обоих кандидатов.

Так как всего в Саратовской областной Думе 35 депутатов, то если бы за А. Ландо проголосовали на одного человека меньше, он не был бы избран. Однако необходимое количество голосов (больше половины от состава Думы) было получено, и он приступил к работе в качестве Уполномоченного по правам человека в Саратовской области.

6.4. Астраханская область: роль личности в появлении института

Развитие института Уполномоченного по правам человека в Астраханской области оказалось связано с двумя яркими личностями, развитие и становление которых как публичных политиков неразрывно связано с процессами политической модернизации в этой южной российской области.

Первый из них — Ф.Д. Голиков, 1941 года рождения, большую часть своей жизни работал в Астраханском государственном техническом университете (в то время — ВТУЗ рыбного хозяйства), «где прошел путь от ассистента до заведующего кафедрой и декана факультета, защитил кандидатскую диссертацию. Ему было присвоено ученое звание доцента. Он — автор около 40 научных работ. Имел три изобретения, возглавлял партийную организацию вуза»[33]. Обычное течение жизни преуспевающего по советским меркам преподавателя провинциального вуза.

В 1988 г. Ф. Голиков был избран делегатом XIX партийной конференции КПСС, а вскоре выступил против первого секретаря Астраханского обкома КПСС. С этого времени он стал одним из лидеров перестроечного движения в области. Результатом стало его назначение в бурные дни октября 1991 г. заместителем главы администрации Астраханской области. Сфера деятельности его как заместителя главы администрации, вначале охватывавшая значительный спектр общественно-социальных вопросов, постепенно сужалась, и к началу 1997 г. он все в большей степени оказывался в положении «не у дел».

Второе главное действующее лицо — В.В. Виноградов, 1961 года рождения, так же, как и Ф. Голиков, начинал свою деятельность в одном из астраханских вузов, защитил кандидатскую диссертацию, но в качестве преподавателя научного

коммунизма. В период перестройки одним из первых, несмотря на противодействие руководства, стал внедрять курс лекций по политологии вместо курса научного коммунизма. В результате этого конфликта был вынужден покинуть вуз и перешел работать экспертом представителя президента РФ в области. В декабре 1993 г. при поддержке демократической общественности области был избран депутатом первой Государственной Думы РФ, где вошел во фракцию Б. Федорова и И. Хакамады «13 декабря». В это же время он стал одним из слушателей Московской школы политических исследований, в рамках которой, во время семинаров в России и странах Западной Европы, получил информацию о многих современных демократических институтах, к которым относится и институт Омбудсмана.

На выборах во вторую Думу в декабре 1995 г. занял второе место, проиграв директору предприятия. В 1996 г. был доверенным лицом Б.Н. Ельцина в области, руководил его областным предвыборным штабом. Осенью 1996 г. был назначен заместителем руководителя администрации области. Отвечая за подготовку Устава области, В. Виноградов обеспечивал включение в него упоминания об «Уполномоченном по правам человека в Астраханской области», что сделало возможным последующее принятие областного закона «Об Уполномоченном...». В 1998 г. он покинул пост в администрации и был избран депутатом областного Представительного собрания.

Вскоре после принятия и утверждения Устава Астраханской области появляется постановление главы администрации области о назначении на должность Уполномоченного по правам человека в Астраханской области Ф.Д. Голикова[34]. Такое назначение без участия депутатов вызвало резкое недоумение последних. Ситуация была сглажена разъяснением главы администрации, что Ф. Голиков назначен и.о. Уполномоченного, и что после принятия Представительным собранием соответствующего закона, обязательно будут проведены выборы[35].

Месяц спустя появилось новое постановление главы администрации области, которое утверждало Временное положение об Уполномоченном по правам человека Астраханской области (которое должно было действовать вплоть до принятия соответствующего закона), структуру аппарата Уполномоченного, штатное расписание и смету расходов[36]. В соответствии с этим Положением, основными задачами Уполномоченного были:

— содействие гражданам в защите их прав и свобод;

— разработка и принятие мер по обеспечению прав и свобод человека. Внесение соответствующих предложений в администрацию области и в Представительное собрание;

— разъяснение законодательства, политики федеральной и региональной власти в сфере защиты прав и свобод человека;

— координация деятельности с соответствующими структурами региональной и федеральной власти, с судебными органами, прокуратурой и УВД;

— обеспечение взаимодействия с правозащитными организациями;

— информирование областных властных структур и граждан о состоянии

обеспечения прав и свобод человека в области;

— оказание консультативной помощи гражданам, предприятиям и организациям по законодательству и нормативным актам в соответствующей сфере.

Для обеспечения всех этих задач был создан аппарат Уполномоченного в количестве девяти человек, выделены помещение (две комнаты) и необходимая минимальная оргтехника.

Доступная нам информация позволяет сделать вывод о существенной деятельности и. о. Уполномоченного по защите прав человека в Астраханской области[37]. Вместе с тем мы не можем сказать о том, что эта деятельность стала реальным фактом общественной жизни области. Возможно, это объяснялось недостаточным вниманием Ф. Голикова к публичной стороне своей работы; возможно, свою роль сыграл факт назначения губернатором, а не избрания депутатами. Насколько мы можем судить, доклады и.о. Уполномоченного не были опубликованы и, к сожалению, не стали событием для астраханцев[38]. Не имел и. о. Уполномоченного и реальной возможности посещать места заключения. Кроме того, существовали проблемы и с эффективностью работы всех сотрудников его аппарата. Так, само делопроизводство было не вполне на должной высоте. Объем выполняемой работы, хотя и достаточно значительный, все же не был чрезмерным для девяти сотрудников аппарата.

Одним из объяснений такой ситуации, равно как и изначально солидного штата аппарата и. о. Уполномоченного, может служить существующая традиция «пристраивать» сотрудников определенного сорта на так называемую «непыльную» работу. Назначенному постановлением губернатора Ф. Голикову отказаться от подобных предложений было очень непросто. Возможно, что именно этим обстоятельством и объяснялось столь значительное число ставок, которые изначально были переданы в аппарат и.о. Уполномоченного.

Работа над проектом закона об Уполномоченном по правам человека была начата сразу после назначения Ф. Голикова исполняющим обязанности Уполномоченного. Весной 1998 г. законопроект был внесен в областное Представительное собрание. Здесь он стал предметом острой критики, как самих депутатов, так и областной прокуратуры. По мнению прокурора области В. Орехова, законопроект обладал многими недостатками и противоречил «как Конституции РФ, так и федеральному законодательству». Последующий отзыв законопроекта главой администрации А. Гужвиным подтверждает, по мнению В. Орехова, правомерность замечаний прокуратуры. Все же осенью 1998 г. проект снова обсуждался депутатами, в декабре 1998 г. он был принят Представительным собранием и 22 января 1999 г. — подписан губернатором.

Анализ принятого закона показывает его соответствие как Федеральному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», так и законам о региональных уполномоченных. Как и в большинстве региональных законов, правом выдвижения кандидатуры Уполномоченного пользуются как глава администрации области, так и сами депутаты, а назначение осуществляется большинством голосов от общего состава Представительного собрания. В качестве отличия от большинства законов

других регионов можно привести срок деятельности Уполномоченного — четыре года вместо пяти. В законе Астраханской области, также как и в незадолго до этого принятом законе Саратовской области, предусмотрена возможность присутствия Уполномоченного на заседаниях коллегиальных органов власти. Отличием от закона Саратовской области являются достаточно жесткие требования к кандидатуре Уполномоченного: не моложе 35 лет, проживание на территории области не менее пяти лет, высшее образование, познания и опыт защиты прав человека, отсутствие судимости, обладание избирательными правами.

Более скупо, чем в большинстве других законов, описаны цели деятельности Уполномоченного: «Средствами, указанными в настоящем законе, Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Астраханской области о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с законодательством Российской Федерации, принципами прав и свобод человека, форм и методов их защиты»[39]. В этой формулировке отсутствует какое-либо упоминание как о нормах международного права и развитии международного сотрудничества в области прав человека, так и о правовом просвещении граждан.

Далее имеется ст. 13, которая сужит, на наш взгляд, компетенцию Уполномоченного:

«Уполномоченный по правам человека:

— рассматривает жалобы и обращения граждан;

— оказывает юридическую помощь гражданам по вопросам защиты прав человека;

— представляет ежегодный доклад о соблюдении прав человека».

Далее, правда, описаны все общепринятые виды компетенции Уполномоченного: получать разъяснения, документы, проводить собственное расследование и т. д., однако наличие ст. 13 может в будущем привести к конфликтным ситуациям. Отсутствует в законе и упоминание о возможности Уполномоченного на основе анализа конкретных случаев подготавливать и направлять в структуры власти замечания и предложения общего характера по обеспечению прав человека, а также обращаться к субъектам законодательной инициативы с предложением о совершенствовании законодательства. В законе Саратовской области, например, этим возможностям Уполномоченного посвящена целая статья (ст. 26).

В целом можно сделать вывод о том, что закон Астраханской области оказался объектом сильного давления со стороны прокуратуры, в ходе которого он приобрел несколько урезанный по сравнению с большинством аналогичных региональных законов вид. Наиболее ярким отличием является отсутствие в обсуждаемом законе каких-либо упоминаний о нормах международного права по защите прав человека. Таким образом, из задач Уполномоченного исчезает такая важная обязанность, как содействие стремлению российского законодательства выйти на уровень мировых стандартов.

Вступление в действие закона «Об Уполномоченном по правам человека в

Астраханской области» открыло дорогу к избранию самого Уполномоченного. Первая попытка выборов состоялась в начале апреля 1999 г. Как и ожидалось, глава администрации выдвинул кандидатуру и.о. Уполномоченного Ф.Д. Голикова. Однако эта кандидатура не была единственной. Ряд депутатов выдвинули в кандидаты на пост Уполномоченного своего коллегу, депутата Государственной Думы первого созыва и бывшего зам. губернатора В.В. Виноградова[40]. При этом второй кандидат имел реальные шансы на победу.

Однако утром в день выборов депутатов собрал глава администрации области А. Гужвин и сообщил им, что Ф. Голиков тяжело болен, жить ему осталось немного и из соображений гуманности не надо ему мешать быть избранным. В такой ситуации В.В. Виноградов, несмотря на протестующие возгласы части своих коллег, взял самоотвод. Результатом стало голосование по единственной кандидатуре Ф.Д. Голикова. Однако он не смог набрать требуемого количества голосов депутатов — более половины от общего состава Представительного собрания. Такой результат оказался неприятным сюрпризом для главы администрации, и он настоял на повторном голосовании по кандидатуре Ф. Голикова. И снова неудача. По данным местных экспертов, это было первое задолгие годы поражение А. Гужвина, первый случай, когда он не смог добиться от Представительного собрания нужного ему решения. В конечном итоге все осталось по-прежнему — Ф.Д. Голиков остался и.о. Уполномоченного по правам человека еще почти на пять месяцев — вплоть до его смерти[41] 3 сентября 1999 г.

Вторая попытка избрания Уполномоченного по правам человека в Астраханской области состоялась уже в ноябре 1999 г. На этот раз кандидатуру В.Виноградова выдвинул уже глава администрации А. Гужвин, его поддержали 11 депутатов. Однако свою кандидатуру выдвинули и коммунисты — бывшего секретаря обкома КПСС по идеологии В. Аракеляна. Его поддержали также 11 депутатов. Кроме того, были выдвинуты еще две кандидатуры: сотрудника аппарата и.о. Уполномоченного Р. Патиева и журналиста Б. Архиповского. Главными конкурентами были, однако, В. Виноградов и В. Аракелян. Как отмечалось в газете «Астраханские ведомости»: «Оба кандидаты философских наук, но одному (В. Виноградову) — 38 лет, другому — 64. Незнаем, почувствуют ли эту разницу депутаты»[42].

25 ноября на сессии Представительного собрания состоялись выборы. В. Виноградов получил 13 голосов, В. Аракелян — 7, остальные кандидаты — по одному. Для избрания же необходимо было 16 голосов. Депутатам пришлось голосовать четыре раза. Еще немного, и астраханцы бы остались снова без Уполномоченного по правам человека[43]. Выход из ситуации был найден на пути переговоров. В чем-то ситуация оказалась родственной ситуации с избранием Уполномоченного по правам человека РФ. Только на российском уровне наибольшие шансы стать Уполномоченным имел представитель КПРФ О.О. Миронов, а в Астрахани — В.В. Виноградов, человек более либеральных взглядов. Как известно, 0.0. Миронов был в конце концов избран благодаря договоренности коммунистов и членов фракции НДР - В Астрахани же коммунисты согласились поддержать В. Виноградова, а тот, в свою очередь,

обещал взять В. Аракеляна в свой аппарат на одну из руководящих должностей[44].

В уже цитированном материале газеты «Астраханские ведомости» от 2 декабря 1999 г., посвященном избранию Уполномоченного по правам человека, отмечается, что, по мнению В. Виноградова, основная задача Уполномоченного — совершенствование законодательства. Принимаемые областной властью законодательные акты должны отвечать интересам людей. К февралю 2000 г., когда автору этих строк довелось побывать в Астрахани, заканчивалось создание нового аппарата Уполномоченного, был сформирован Экспертный совет, в который вошли как ученые-юристы и политологи, так и журналисты и лидеры правозащитных организаций. Первый избранный Уполномоченный по правам человека в Астраханской области имел все предпосылки, чтобы стать эффективным институтом защиты прав человека в регионе, центром развития правового просвещения и инициатором принятия, как новых законов, так и поправок к уже действующим, направленных на более эффективную защиту человеческих прав.

6.5. Вариант Республики Татарстан: законодатель становится Омбудсманом

Республика Татарстан: особенности политического режима и права человека

Казанский вариант развития института Уполномоченного по правам человека имеет, как и все, что происходит сегодня в Татарстане, свою отчетливую специфику. Политический режим в этой республике может быть охарактеризован как «очень сильная президентская вертикаль». Реальная опасность повторения «чеченского варианта» привела к тому, что федеральные власти в течение долгого времени «сквозь пальцы» смотрели на серьезные отличия законодательства республики от федеральных законов. Так, в частности, местное самоуправление в республике до сих пор действует только на уровне поселков, главы же администраций всех городов назначаются президентом республики. Полностью подконтролен президенту М. Шаймиеву и парламент — Государственный совет Татарстана, существенную часть которого составляют назначенные Шаймиевым главы районных администраций[45]. В предыдущем составе Госсовета (1995-2000) вообще отсутствовала какая-либо оппозиция Шаймиеву, в 2000 г. движению «Равноправие и законность», объединившему в своих рядах различные партии, движения демократической направленности, а также отдельных граждан, удалось провести в парламент одного своего кандидата, который затем в единственном числе и представлял там оппозицию.

Вместе с тем важно подчеркнуть, что в отличие от президента соседнего Башкортостана, М. Шаймиев, старается создать образ «просвещенного правителя», говорит о необходимости сохранения «свободы слова и средств

СМИ», а также соблюдения прав человека. Как отмечают местные эксперты, еще несколько лет тому назад таких слов от него нельзя было услышать. Возможно, обращения к теме прав человека и прав наций вызвано в последнее время и реальной перспективой усиления «исполнительной вертикали» уже в масштабах всей России, возможно, в сознании многолетнего лидера республики действительно происходит некая эволюция, возможно, наконец, что оба этих фактора действуют одновременно.

Так или иначе, все чаще в своих выступлениях М. Шаймиев, а так- же некоторые сотрудники его администрации, ранее никогда не замечавшиеся в вольномыслии, обращаются к теме приоритета документов Совета Европы над федеральным российским законодательством. Так, в ответ на требование прокуратуры привести несколько сотен республиканских законов в соответствие с российским законодательством, выдвигается тезис о том, что надо еще посмотреть, какие законы лучше соответствуют Европейской конвенции по правам человека и другим документам Совета Европы — законы Татарстана или федеральные российские законы, и не надо ли в некоторых случаях изменять не местные, а федеральные законы.

Еще одной особенностью Республики Татарстан является наличие там серьезного научного сообщества, старых университетских традиций (третий университет России) и, в частности, хорошей юридической школы. Возможности этой школы использовались и используются для развития республиканского законодательства, а также для обоснования его специфики в российском масштабе. Примером может служить состоявшаяся в июне 2000 г. в Казани Международная конференция «Европейские стандарты прав человека и законодательство Республики Татарстан», организаторами которой были Совет Европы, кафедра международного и конституционного права юридического факультета КГУ, а также Комитет по защите прав человека. Не случайно президент М. Шаймиев послал ее участникам свое специальное приветствие.

Комитет по правам человека Республики Татарстан и другие правозащитные организации

Особенностью Республики Татарстан является наличие в ней только одной достаточно эффективно действующей правозащитной организации — Комитета по правам человека, которая была, в частности, соорганизатором упомянутой выше конференции. Обстоятельства ее создания в первой половине 90-х годов не совсем ясны. Так, существует точка зрения, что она не могла появиться без согласия или даже прямой инициативы со стороны республиканской власти[46]. С другой стороны, сами лидеры этого комитета говорят о том, что организация создавалась группой журналистов, считавших, что только освещения проблемы — недостаточно, и создавших поэтому Комитет, целью деятельности которого стали не только исследования, но и конкретная защита прав человека в судах и государственных инстанциях[47]. Стоит привести здесь оценку способа действий этой организации, данную ее

председателем: «Мы критиковали и критикуем власть не криком и ором, а конкретными исследованиями, результатами судов и т.д. Принципиально и методично «пробиваем» те же задачи, что и демократические политики, но без собственных амбиций и стремлений пойти во власть. Наша работа — каждый день «вытаскивать» человека, помогать ему отстоять свои права. Поэтому многие из нас стали получать второе юридическое образование, с тем, чтобы защита прав человека могла осуществляться нами на профессиональном уровне. Комитет не ставил и не ставит политических задач... Комитет — абсолютно аполитичен, независим от любой партии.»[48] Здесь, по сути, затрагивается очень важная для современной России тема о соотношении политической и правозащитной деятельности. К сожалению, примеру польских правозащитников, которые решили заморозить членство в Польском Хельсинкском комитете всех его членов, ставших в начале 90-х годов депутатами или членами правительства, последовали далеко не все отечественные правозащитники[49].

Так или иначе, за время, прошедшее после создания Комитета защиты прав человека, он зарекомендовал себя как вполне профессиональный, эффективно работающий центр, в котором работа по правовой помощи конкретным, попавшим в беду людям сочетается с обширной деятельностью по подготовке законопроектов, научным исследованиям, мониторингу соблюдения прав человека на территории республики, правовому просвещению жителей, развитию сотрудничества с зарубежными учеными и правозащитниками. Изначально Комитет установил отношения делового сотрудничества как с ведущими юристами Казанского университета, так и с рядом депутатов Законодательного собрания. Так, например, в состав экспертного совета Комитета вошли такие люди, как заведующий кафедрой конституционного и международного права КГУ профессор Г.И. Курдюков и председатель Комиссии по вопросам законодательства, законности, правопорядка и депутатской этики Государственного совета республики Р.Г. Вагизов. Комитет являлся участником проекта по мониторингу соблюдения прав человека в регионах России, который реализует Московская Хельсинкская группа, активно сотрудничал с другими правозащитными организациями страны, явился инициатором создания Ассоциации правозащитных организаций национальных республик РФ[50]. Председателем комитета стал журналист, ведущий одной из программ на республиканском телевидении Д.В. Вохмянин, который возглавляет его и сегодня.

К сожалению, кроме этого комитета, в Татарстане еще недавно было очень мало действующих правозащитных организаций. Известны такие организации, как «Международная правозащитная ассамблея» или «Правозащитная лига», однако они созданы действующими политиками и проявляются либо в период избирательных кампаний, либо, иногда, как участники международных семинаров. Что же до оказания конкретной правовой помощи жителям республики, то ею занимаются также некоторые «профильные» НКО, например Ассоциация беженцев и вынужденных переселенцев.

Именно в стенах Комитета по правам человека и возникла инициатива о

создании в Республике Татарстан института Уполномоченного по правам человека[51]. Существенную роль в этом сыграл С.А. Князькин, который во второй половине 90-х годов работал референтом в Комиссии по вопросам законодательства, законности, правопорядка и депутатской этики Государственного совета республики (председатель — Р.Г. Вагизов). С другой стороны, он являлся ответственным секретарем Ассоциации правозащитных организаций национальных республик Российской Федерации (председатель — Д.В. Вохмянин). Практическая деятельность по разработке этого и других законопроектов успешно сочетается у С. Князькина с научной работой — в 2000 г. им была защищена диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Институт Уполномоченного по правам человека в международном и внутригосударственном механизме защиты прав человека»[52].

Принятие закона «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан

Еще несколько лет тому назад, по словам одного из местных экспертов, Президент Татарстана М. Шаймиев и слушать не хотел о создании в его республике каких-либо государственных структур, связанных с защитой прав человека. Так, в частности, в республике не был выполнен указ Б. Ельцина о создании при главах администраций субъектов РФ комиссий по правам человека. Однако постепенная эволюция его взглядов, а также, по-видимому, тенденция к усилению властной вертикали в России привели его вначале к поддержке самой идеи, а затем и к поддержке первых шагов избранного Уполномоченного.

Работа над законопроектом проходила в рамках Комиссии по вопросам законодательства, законности, правопорядка и депутатской этики Госсовета при активном участии Комитета по правам человека и ученых-юристов университета. В начале существовало два проекта, первый — подготовленный группой Р. Вагизов — С. Князькин, и второй, разработанный Р.М. Булатовым, в то время советником председателя Государственного совета Татарстана В. Лихачева. Далее, однако, удалось прийти к согласованному варианту. На этом этапе в подготовке законопроекта активное участие принимали Д. Вохмянин и заведующий кафедрой конституционного и международного права КГУ Р.И. Курдюков. В результате был подготовлен единый законопроект, который был внесен в Госсовет Татарстана в начале 1999 г. 16 ноября 1999 г. Госсовет принял законопроект в третьем окончательном чтении, однако он был отклонен президентом Республики. 3 марта 2000 г. Госсовет принял повторно законопроект с учетом замечаний президента.

Данный закон дает Уполномоченному достаточно широкие возможности для деятельности, в частности, такие, как право законодательной инициативы и право обращения в Конституционный суд республики. Подчеркнем, что такими возможностями не обладает федеральный Уполномоченный, и если бы республиканские законодатели строго следовали соответствию федеральным

законом, они не смогли бы внести в республиканский закон эти нормы. Однако, как уже отмечалось, законодатели Республики Татарстан достаточно часто проявляли свою готовность не следовать точно за федеральными законами, а создавать собственные прецеденты. В данном случае такая «раскованность» сыграла, на наш взгляд, хорошую службу.

С другой стороны, в законе «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» существует такое недемократическое положение, как возможность выдвижения кандидатур Уполномоченного только президентом и председателем Госсовета Республики Татарстан. Аналогичное сужение возможности выдвижения кандидатуры (а в отечественной истории всегда наиболее важным вопросом был не «кто избирает?», а «кто выдвигает?»), приводящее к тому, что для голосования депутатов фактически предлагается только одна кандидатура, существует сегодня только в законе «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области», в соответствии с которым кандидатура на пост Уполномоченного выдвигается совместно губернатором области и председателем областного суда. Как известно, большинстве региональных законов и в законе о федеральном Уполномоченном правом выдвижения обладают также и депутаты представительных органов власти или их группы, а в законах об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге и в Калининградской области — также и общественные организации этих субъектов РФ.

О недемократичности этой нормы закона Республики Татарстан пишут в своих комментариях к закону об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан и юристы, имеющие самое непосредственное отношение к его созданию — уже упоминавшиеся Р. Т. Вагизов и С.А. Князькин, а также заведующий кафедрой конституционного и международного права КГУ Р. И. Курдюков[53]. Важно отметить, что сами эти комментарии, пока единственные в своем роде в России (как на региональном, так и на федеральном уровне), были изданы под эгидой Комитета по защите прав человека — общественной правозащитной организации[54]. Появление такого текста является хорошим примером сотрудничества общественных и государственных структур, а также университетской науки. Вместе с тем хочется задать вопрос — если сами создатели закона пишут о недемократичности этой нормы — что или кто был причиной ее включения в текст закона?

Избрание Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан

Так или иначе, 3 марта 2000 г. закон вступил в действие и 29 июня того же года Уполномоченный по правам человека был избран депутатами Госсовета республики. Им стал уже известный читателю Р. Г. Вагизов, работавший в то время председателем Комиссии по вопросам законодательства, законности, правопорядка и депутатской этики Госсовета. Все депутаты, за исключением одного, проголосовали за кандидатуру, предложенную

президентом и председателем Госсовета. «Против» голосовал единственный представитель оппозиции Александр Штанин. В республиканских или городских, казанских газетах этого периода нам не удалось найти каких-либо публикаций, освещающих процесс назначения Уполномоченного, лишь в республиканской ежедневной газете появилось краткое упоминание об этом событии в рамках обзора решений Госсовета[55].

Кроме единственного официального кандидата, выдвинутого в соответствии с законом, в республике существовали также и другие потенциальные кандидатуры на этот пост. Так, в кулуарах говорили о возможном выдвижении кандидатуры СИ. Кириллова — бывшего министра МВД Республики Татарстан, однако он, по-видимому, отказался сам. Кроме того, движение «Равноправие и законность» выдвинуло своего кандидата — М. Хафизова, известного в Татарстане правозащитника, дипломированного юриста, депутата Верховного Совета Республики в 1990-1995 гг. Об этом были отправлены письма президенту и председателю Госсовета, обладавшим правом официального выдвижения кандидатур, однако эти письма остались без ответа.

Вместе с тем существует и иная точка зрения, представленная, в частности, позицией Комитета по защите прав человека, который уже имеет опыт конструктивного сотрудничества с Р. Вагизовым. По мнению его председателя Д.В. Вохмянина, избрание Р. Вагизова на пост первого Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан является далеко не худшим вариантом. Прежде всего, оппозиционный М. Шаймиеву кандидат просто не имел никаких шансов быть назначенным на этот пост в современной ситуации в республике. Далее, за время работы в Госсовете, Р. Вагизов продемонстрировал способность к эволюции своих позиций, и теперь это уже далеко не тот человек с сознанием районного прокурора. Опыт законотворческой деятельности, общение с избирателями, работа депутатом и председателем одной из основных комиссий парламента много дали для развития его как юриста и публичного политика. В 1998 г. он защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему: «Внутригосударственный механизм имплементации международных стандартов и норм в сфере гражданских и политических прав человека»[56]. Р. Вагизов хорошо понимает важность сотрудничества с общественными правозащитными организациями.

6.6. Волгоградская область: мягкое посадочное место или партийный Омбудсман

Процесс становления института Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области хорошо коррелирует с изменением политической ситуации в правящих эшелонах области. Эта область, которая во времена перестройки Горбачева по праву считалась одним из наиболее прогрессивных регионов, позже, по мере развития процесса приватизации и экономических реформ, все более сдвигалась в оппозиционный лагерь. Это и немудрено —

всем известно громадное количество оборонных предприятий в Волгограде и области, дела на которых шли все хуже и хуже.

Все же до декабря 1998 г. область не принадлежала к разряду оппозиционных центру и курсу реформ регионов. В общественной и юридической жизни области большим влиянием пользовался профессор, д.ю.н. Ф.М. Рудинский, основавший одну из первых в России кафедру прав человека. Он организовал и возглавил также влиятельную общественную организацию — Волгоградский общественный центр по правам человека и сотрудничеству народов. Центр вел большую просветительскую работу в области прав человека[57]. В рамках этого центра, велась работа по подготовке законопроекта «Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области», в которой самое активное участие принимала депутат областной Думы Л.Н. Земляная. К осени 1997 г. законопроект бы подготовлен, однако к его обсуждению областная Дума даже не приступила — изменилась общая ситуация в области.

Осенью 1998 г. на выборах в областную Думу убедительной победы добились представители КПРФ. Еще раньше Волгоград покинул, переехав в Москву, профессор Ф.М. Рудинский. Пришедший на его место новый зав. кафедрой сначала изменил название кафедры на кафедру конституционного права и прав человека, а затем права человека вообще выпали из названия. Соответственно, снизилась и активность деятельности Центра по правам человека. Депутат Л. Земляная не смогла избираться вновь в областную Думу, осталась работать в юридическом отделе аппарата Думы и в общественной жизни участия больше не принимала. Законопроект «Об Уполномоченном...» не подавал признаков жизни.

В этот период одной из «точек сопротивления» в общественной жизни города стала журналистка И. Чернова, чьи бескомпромиссные статьи завоевали уважение многих жителей области. И. Чернова, региональный представитель Фонда защиты гласности, стала также организатором и президентом «Волгоградского центра защиты прав прессы». Именно она осенью 1998 г. рекомендовала исполнительного директора общественной организации журналистов «Пресс-клуб». Е. Портнягину для участия в работе проходившего в Самаре семинара Санкт-Петербургского центра «Стратегия», посвященного развитию института Уполномоченного по правам человека в регионах России. Вернувшись домой, Е. Портнягина эффективно использовала знания и навыки, полученные на семинаре в Самаре в процессе подготовки и проведения в феврале 1999 г. регионального рабочего семинара «Взаимодействие правозащитных организаций со СМИ: проблемы и пути их решения». В рамках семинара заслушали сообщение «Роль правозащитных организаций и СМИ в становлении института Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области», а после его обсуждения предложили создать рабочую группу по разработке проекта закона «Об Уполномоченном...».

Это предложение было поддержано всеми участниками семинара, и такая группа была создана. В нее вошли: президент общественной организации «Центр гражданского общества» И.А. Прихожан, корреспондент «Новой газеты в Волгограде» А.В. Осипов, представитель «Молодежной инициативы» Т.Н.

Тимофеева, лидер центра «Экология» З.С. Сапожникова, представитель движения «Яблоко» А. В. Медведева[58]. Лидером этой группы стала И. Прихожан, как одна из наиболее опытных лидеров некоммерческих организаций области. Началась работа над законопроектом, в процессе которой был обнаружен и законопроект Л. Земляной.

К сожалению, вскоре встречи этой группы стали нерегулярными, а затем и вовсе прекратились. Сложно сказать, что было основной причиной — занятость ли И. Прихожан делами своей организации, которая именно в это время преобразовывалась в Волгоградский институт гражданского общества, или отсутствие активности остальных членов группы, но никакого конкретного результата эта инициатива не принесла.

В это время в Волгоградской области получил достаточно серьезное развитие другой институт, носящий сходное с главной темой настоящего анализа название — Уполномоченного по правам ребенка Волгоградской области. Как известно, в рамках экспериментального проекта, осуществляемого в 1998-1999 гг. Министерством труда и социального развития совместно с ЮНИСЕФ, в ряде регионов, наиболее успешно действующих в области защиты прав детей, введены должности специальных уполномоченных (омбудсманов) по правам детей и апробируются различные модели их деятельности[59].

В Волгоградской области эта должность появилась 8 мая 1998 г., когда было подписано соответствующее постановление главы администрации области[60]. В соответствии с этим постановлением, Уполномоченный является помощником главы администрации Волгоградской области и действует на основании Временного положения, утвержденного упомянутым постановлением. Предполагалось, что впоследствии будет принят областной закон об Уполномоченном по правам ребенка, в котором будет заложена норма о том, что назначение и освобождение Уполномоченного будет осуществляться Волгоградской областной Думой.

При анализе этого Временного положения легко увидеть, что его структура и содержание воспроизводят в сокращенном виде типовой закон «Об Уполномоченном по правам человека», в котором слова «права человека» заменены на «права ребенка». Здесь также говорится о приеме граждан, о «возбуждении производства по делу только в том случае, если у заявителя нет иных правовых средств защиты либо все иные правовые средства не дали результатов», о праве возбуждения дела по собственной инициативе и т.д. Здесь также прописаны широкие возможности для расследования и примерно такие же возможности действий по их результату, а также предусматривается ежегодный отчет Уполномоченного на заседании Волгоградской областной Думы. Предусмотрена также возможность создания при Уполномоченном Экспертного совета по вопросам прав ребенка.

Эти широкие, прописанные на бумаге возможности, впрочем, совершенно не подкреплены каким-либо материальным обеспечением. Оплачивается собственно, только сама должность Уполномоченного как помощника главы администрации. Следует отметить, что на создании

должности Уполномоченного по правам ребенка деятельность областной администрации не остановилась. Через два месяца после уже упомянутого постановления появилось новое постановление главы администрации Волгоградской области, в соответствии с которым «В целях реализации постановления... «Об учреждении института Уполномоченного по правам ребенка», обеспечении гарантий государственной защиты прав и свобод ребенка и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений по вопросам реализации региональной политики в отношении детей» был образован Совет по правам ребенка при администрации Волгоградской области[6']. Возглавила совет заместитель главы областной администрации Г. И. Хорошева, в совет вошли Уполномоченный по правам ребенка, председатель комитета областной Думы по социальной политике, представители региональной ассоциации детей-инвалидов и детского фонда и др.

До марта] 999 г. должность Уполномоченного по правам ребенка занимала О. В. Кисленко. а затем — Т.Н. Алексеева, работавшая ранее директором Центра социальной работы. В феврале 2000 г. автор этих строк встречался с ней во время своей поездки в Волгоград. Причем встреча эта проходила в офисе Волгоградского отделения Российского детского фонда — именно на базе этой общественной организации удалось организовать свою деятельность этой энергичной и воодушевленной женщине. По ее словам, наибольшее время занимает работа с обращениями по поводу нарушения прав несовершеннолетних (за 9 месяцев 1999 г. обратилось 105 человек), а также участие в судебных рассмотрениях дел несовершеннолетних.

Интересно отметить, что на нашу с Т. Алексеевой встречу ею был приглашен преподаватель ВЮИ МВД РФ ЕМ. Ковшиков, продолжавший начатую еще при профессоре Рудинском деятельность в Волгоградском общественном центре по правам человека. Как оказалось, он вместе с Т. Алексеевой разрабатывал проект областного закона «Об Уполномоченном по правам ребенка», реализуя тем самым заложенную при учреждении позиции Уполномоченного по правам ребенка перспективу.

Однако именно в это время сдвинулся с мертвой точки процесс введения в области института Уполномоченного по правам человека. 27 января 2000 г. депутаты Областной Думы приняли в первом чтении закон об Уполномоченном по правам человека[62]. Удивительно, что об этом событии не знал никто из упомянутых выше лидеров общественных организаций, так или иначе участвовавших ранее в развитии института Уполномоченного. По предположению Е. Портнягиной, инициатором рассмотрения законопроекта скорее всего был В.С. Комиссаров, председатель комитета по законности Волгоградской областной Думы. У Елены осталось хорошее впечатление от опыта общения с этим опытным политиком (в начале 90-х годов он был даже заместителем министра МВД России) — ясное понимание предложений, исходящих от общественной организации, готовность их поддержать делом.

Во время нашей встречи он с благодарностью принял переданные ему материалы и рекомендации Санкт-Петербургского центра «Стратегия» по

развитию института регионального Уполномоченного по правам человека, выразил уверенность, что вскоре закон будет принят во втором чтении и подписан главой администрации, а также сообщил, что следующим институтом, который он намерен инициировать в области, будет Уставный суд. Вячеслав Сергеевич попросил автора этих строк также дать экспертную оценку принятого в первом чтении законопроекта и предложить возможные поправки. Эта просьба была выполнена.

Далее события продолжали разворачиваться достаточно быстро. Депутаты приняли закон об Уполномоченном 23 марта, он был подписан главой администрации области Н. Максютой всего неделю спустя, 31 марта, и опубликован 4 апреля. Теперь самое время было бы провести широкое обсуждение возможных кандидатур на пост Уполномоченного. События, однако, разворачивались иначе. Меньше чем через неделю после опубликования текста закона, 10 апреля, вопрос о назначении Уполномоченного был включен в предварительную повестку дня очередного заседания Облдумы. Это заседание состоялось 13 апреля. На нем депутаты назначили Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области. Им стал 37-летний М.А. Таранцев, бывший ранее дважды депутатом Государственной Думы (фракция КПРФ), но не сумевший вновь победить на декабрьских выборах 1999 г.

Чем же может быть объяснена такая спешка, при которой вне процедуры избрания Уполномоченного осталась не только правозащитная, но и практически вся общественность города и области? Одним из объяснений является желание коммунистического большинства областной Думы как можно скорее провести на пост Уполномоченного своего человека. Статья, появившаяся вскоре после избрания М.А. Таранцева в «Общей газете», так и называется «Коммуниста тайно перевели в омбудсманы»[63]. Как известно, М.А. Таранцев является не только членом КПРФ, но и секретарем Волгоградского обкома. Но может быть он намерен выйти из партии после избрания, как это сделал О.О. Миронов, ведь в соответствии со всеми нормами и традициями Омбудсман должен быть вне партий. Этого же требовал и внесенный в областную Думу законопроект.

Однако, как отметил в своей статье в «Деловом Поволжье» представитель президента РФ в Волгоградской области Л.В. Семергей[64], по предложению первого заместителя главы администрации области В. Лемякина на финальной стадии из закона была убрана норма: «Уполномоченный не может быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели», так что теперь нет никаких формальных оснований для запрета совмещения должности Уполномоченного по правам человека и секретаря Обкома КПРФ.

Кроме того, при сравнении текста опубликованного закона с текстом рассмотренного депутатами на заседании выявилось несоответствие более чем в 13 местах. Причем была частично изменена клятва Уполномоченного при вступлении в должность, добавлены два новых абзаца принципиального характера. Как это могло произойти? К каким правовым последствиям это может привести? Подобные вопросы, наряду с Л. Семергеем, мог бы задать и

автор настоящего текста. Существенно также, что закон «Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области» после его принятия был опубликован не в официальных изданиях областной администрации и Думы, а в малочитаемом журнале «Деловой человек»[65].

Все вышесказанное дало основание представителю президента РФ в Волгоградской области предложить депутатам областной Думы отложить процедуру вступления М. Таранцева на должность Уполномоченного, назначенную на 27 апреля, до получения ответов на поставленные им вопросы. Депутаты, однако, с ним не согласились, и в итоге Михаил Таранцев принял присягу и приступил к исполнению своих обязанностей.

Автор этих строк летом 2000 г. был далек от мысли заранее считать неудачной будущую деятельность нового волгоградского Омбудс-мана. Предполагалось, что богатый парламентский опыт М.Таранцева будет эффективно использован им на новой работе, а негативное отношение к нему, вызванное явной поспешностью его избрания, будет затем компенсировано его успешной деятельностью по защите прав жителей Волгоградской области. Вместе с тем волгоградский опыт убедительно свидетельствует, что отстранение правозащитных и других общественных организаций от процесса создания института Уполномоченного содействовало переводу этого процесса на старые, кулуарно-бюрократические рельсы.

Публичный резонанс, возникший после назначения первого «партийного» Омбудсмана, по-видимому, помешал развитию подобного почина в других регионах. Опыт же последующей работы М. Таранцева на новом посту показал, что в некоторых случаях возможность опоры на политическую партию в условиях полуавторитарной политической системы делает Уполномоченного более независимым, чем формально независимый статус. Все же, несмотря на его реальные достижения, связанные, в том числе и с личными человеческими качествами, волгоградская модель «партийного Омбудсмана» вряд ли может быть рекомендована для использования в других регионах.

6.7. Красноярск: нереализованная модель профессора права на посту Уполномоченного

Красноярский край, расположенный в центре Сибири, по ряду показателей достаточно сильно отличается от соседних сибирских областей. Прежде всего, это достаточно интенсивное развитие политического сообщества в регионе, структурированность акторов политического процесса. Отражением этого является наличие смешанной системы при выборах не только в Законодательное собрание края, но и в Красноярский городской совет. В обоих случаях половина депутатов избирается по партийным спискам.

По степени развития банковских структур край входит в первую двадцатку регионов России, здесь сконцентрированы как богатые минеральные ресурсы, так и развитое промышленное производство. В Красноярске действуют несколько университетов, работает научный центр Академии наук. По своему промышленному и интеллектуальному потенциалу, а также в силу своего географического расположения (центр Сибири, территория от Ледовитого

океана до южной границы России) край вполне мог бы претендовать на ведущую роль в Сибири, а сам Красноярск — на то, чтобы быть столицей Сибирского федерального округа. Однако столицей Сибири остался Новосибирск, и одной из причин этого стало, по-видимому, избрание в 1998 г. губернатором Красноярского края Александра Лебедя.

Победа этого яркого политика в крае (но не в самом Красноярске) привела к достаточно резкой поляризации политических сил, которая усугубилась позже, с исчезновением реальных перспектив для губернатора занять пост президента России. Красноярскому краю, таким образом, оказалась уготованной участь трамплина, на который спортсмен уже наступил, но в силу резко поднявшейся высоты барьера, раздумал прыгать. К зиме 2000/2001 гг. размежевание политических сил проходило между краевыми администрацией и Законодательным собранием, депутаты которого в большинстве своем находились в оппозиции губернатору.

Ситуация обострилась также в связи с арестом видного красноярского предпринимателя с криминальным прошлым А. Быкова, который в 1998 г. поддержал избрание А. Лебедя, но затем оказался тому не нужным. Сторонники А. Быкова сумели провести 8 из 32 депутатских мест Красноярского городского совета, они представлены также в Законодательном собрании края. С другой стороны, руководство Законодательного собрания пытались скомпрометировать якобы имеющимися тесными связями с Быковым[66].

Для Красноярска характерно также достаточно сильное развитие общественных структур, включая и разнообразные правозащитные организации. Так, красноярское общество «Мемориал» является одним из сильнейших региональных отделений этого историко-просветительского правозащитного общества (руководитель — Сиротинин В. Г.). Общество оказывает помощь пострадавшим от политических репрессий, организует экспедиции в отдаленные районы края. Цель — сбор материалов по истории ГУЛАГа. Попутно его члены ведут и просветительскую деятельность.

Красноярский правозащитный центр создан в 1997 году несколькими адвокатами и активистами местных отделений демократических организаций. Занимается бесплатным консультированием граждан и региональным мониторингом нарушений прав человека. Руководитель центра — Лихтина О. Г. Начало деятельности — защита прав работников магазинов при приватизации (избиения, незаконные увольнения). В 1995 г. проводились юридические консультации, а также иная деятельность — процессы по нарушениям прав журналистов, борьба за открытие костела. О. Лихтина стояла у истоков образования Общества защиты прав потребителей, продолжает с ними работать и сейчас. Центр много делал для беженцев из Абхазии, Азербайджана, Чечни, в частности, добивался предоставления им жилья. Центр активно участвовал в организации протестов против ввоза в край радиоактивных отходов из других стран.

Активно действует в регионе и Фонд защиты гласности (руководитель — А.А. Глисков), который занимается сбором информации о конфликтах в сфере СМИ. Фонд провел десятки судебных процессов по защите гласности, проводит

консультации, им разработана издательская программа. Он проводит также обучающие семинары для журналистов в части юридического обеспечения доступа к информации и имеет реальные возможности влиять на законотворческий процесс.

В крае существуют и такие специализированные правозащитные организации, как, например, Красноярский краевой детский правозащитный центр «Ювенал» (председатель — М.Г. Садовский), занимающийся защитой прав несовершеннолетних. Эта организация начала активную работу с 1998 г. За время работы Центра в него обратилось более тысячи человек. Центром проводился мониторинг соблюдения прав несовершеннолетних в Центре временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей г. Красноярска и в социальном приюте «Надежда». Сотрудниками центра был разработан законопроект «О защите прав ребенка в Красноярском крае», который в конце 2000 г. поступил на рассмотрение в Законодательное собрание.

В крае много делается по правовому просвещению и образованию его жителей. Так, активно работает в этом направлении Красноярская краевая организация Общества «Знание» (председатель — Г.А. Овчинников), интересен опыт правового молодежного фонда «Общественная поддержка» (руководитель В.А. Легашов). Еще один пример правопросветительской деятельности — Краевой центр гражданского образования. Это общественно — государственная организация, действующая (совместно с администрациями) в Норильске, Шарыпово, в перспективе — Канск, Ачинск, Минусинск. Центр проводит совместно с администрацией эксперимент по внедрению системы демократического гражданского образования (СДГО). Одна из его задач — правовое просвещение населения. Центр организует семинары, курсы повышения квалификации в области гражданского образования, социологическое исследование по тематике «Гражданское общество и гражданское образование» и др.

Особенностью Красноярского края является активное участие университетских ученых-юристов в развитии правозащитного движения. Так д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Красноярского государственного университета А.С. Горелик вместе с группой преподавателей и студентов юридического факультета основал в 1995 г. Красноярский краевой фонд «Правовая защита». Направление деятельности — защита граждан от неправомерных действий судов и других правоохранительных органов, а также обжалование дел в судах высшей инстанции в тех случаях, ког-л I видны явные нарушения закона судом.

В 1996 г. Фонд открыл правовую общественную приемную. К работе привлекаются студенты старших курсов юридического факультета. Только за первый год получили консультации свыше двух тысяч человек. Фонд участвует в судебных процессах, которые носят прецедентный характер. В течение долгого времени каждый четверг выходила 10-15-минутная передача по краевому радио. А.С. Горелик регулярно публикуется в краевой прессе на правозащитные темы[67]. Фондом также выпускаются листовки «Это необходимо знать» с разъяснением прав граждан и практическими рекомендациями. В 1999-

2000 гг. Красноярский фонд по защите прав человека при поддержке Хельсинкского фонда по правам человека в Варшаве проводил мониторинг работы судов в крае, итогом которого стал специальный доклад[68]. Активное участие университетских юристов, в особенности профессора А.С. Горелика в правозащитной деятельности, широкая представленность его учеников-юристов в Законодательном собрании к теме соблюдения прав человека — все это обусловило тот факт, что закон «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» был принят еще 21 октября 1997 г. — первым среди сибирских и дальневосточных краев, республик и областей и четвертым среди всех регионов России. В разработке законопроекта активное участие принимал профессор А. Горелик, и многие прочили его на место Уполномоченного по правам человека. Однако А. Горелик отказался, сославшись на свой немолодой возраст, а также на свою неготовность сменить работу и привычки университетского профессора на должность госслужащего. Другой очевидной всем кандидатуры в крае не нашлось, а принятый депутатами закон предусматривал избрание Уполномоченного двумя третями голосов от списочного состава.

Наступивший затем 1998 г. стал для края годом сильных политических изменений — губернатором был избран А. Лебедь, вместе с ним к руководству исполнительной властью края пришли новые люди — словом было не до выборов Уполномоченного по правам человека. Более неотложные дела нашлись и в следующем году, однако здесь уже начались предварительные консультации по поводу возможных кандидатур на пост Уполномоченного. Однако требование квалифицированного большинства, заложенное в законе, делало маловероятным прохождение любых обсуждаемых кандидатур.

К реальному выдвижению и обсуждению возможных кандидатур депутаты Законодательного собрания края приступили лишь в июле 2000 г. В соответствии с принятым законом, правом выдвижения кандидатур на пост Уполномоченного обладают как губернатор края, так и депутаты Законодательного собрания. Губернатор Александр Лебедь выдвинул кандидатуру 61-летнего В.Н. Речкова, в течение семи лет работавшего прокурором края. Постоянная комиссия по законности, правопорядку и защите прав граждан Законодательного собрания края выдвинула кандидатуру 62-летней Н.Н. Жуковой, которая до этого была депутатом Государственной думы РФ, а ранее в течение тринадцати лет — прокурором г. Красноярска. Еще три кандидата были выдвинуты тремя депутатами Законодательного собрания края. Так, депутат В.Н. Беседин выдвинул 36-летнего Б.Б. Базылева, консультанта юридического отдела экспертно-правового управления Законодательного собрания края, депутат В.В. Колмогоров — 48-летнего А.Н. Постилицына, председателя отколовшейся в 1993 г. от Демократической партии России Красноярской рационально-демократической партии (о каком-либо другом месте работы с 1992 г. кандидат в своей автобиографии не сообщает), наконец, депутат В.А. Новиков выдвинул 40-летнего М.Г. Садовского, ст.н.с. Института биофизики СО РАН, кандидата физико-математических наук, председателя Красноярского детского правозащитного центра «Ювенал».

В соответствии с законом «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» от 21.10.1997 г., для включения кандидатуры в список для тайного голосования требуется большинство голосов от общего числа депутатов. Соответственно, 11 июля 2000 г. в Законодательном собрании края состоялось открытое голосование по включению в этот список. Оказалось, что больше половины голосов набрал только один кандидат — юрист Б. Базылев («за» — 23, «против» — 7, воздержался один). Второй была бывший прокурор и депутат Госдумы Н. Жукова (16-9-5), третьим — правозащитник Михаил Садовский (15-15-1), список замыкали бывший прокурор края В. Речков (11-14-5) и «демократ первой волны» А. Постилицын (4-23-2).

Однако, будучи включенным в бюллетень для тайного голосования, Б. Базылев смог набрать только 13 голосов «за» при 17 «против». Первая попытка выборов окончилась неудачей.

Эта неудачная попытка подтвердила необходимость изменений в тексте закона, снижения барьера для избрания Уполномоченного. Эти изменения были внесены осенью 2000 г., при этом, одновременно с введением нормы об избрании Уполномоченного половиной голосов от числа избранных депутатов и двухтуровой процедурой голосований в случае, если выдвинуто более двух кандидатур, в закон была внесена еще одна поправка. В соответствии с ней расширялся круг субъектов, полномочных вносить кандидатуры для избрания депутатами. Если ранее этим правом обладал только губернатор и депутаты Законодательного собрания, то теперь к ним добавлялись еще и «депутаты Государственной думы, избранные от Красноярского края, а также представительные органы местного самоуправления в крае»[69]. Таким образом, процедура выдвижения стала более демократичной. Вскоре после внесения изменений в краевой закон состоялись повторные выборы Уполномоченного. На этот раз в список кандидатур было внесено пять человека, однако из кандидатов, участвовавших в первой попытке, остался лишь один — В.Н. Речков, выдвинутый губернатором края. Остальные кандидатуры были выдвинуты депутатами Законодательного собрания. Среди них были: 41-летний А.Н. Евменов, юрист юридического бюро «Доктор права», а ранее — начальник правового управления ОАО «КРАЗ», еще раньше — прокурор Центрального района Красноярска; 62-летний И.Е. Жмаков, заместитель главы администрации Октябрьского района Красноярска, занимавший в прошлом ряд важных постов в крае: зам. начальника ГУВД, зав. отделом административных органов крайкома КПСС, начальник правового управления администрации края и т.д. Еще один кандидат — 56-летний адвокат Л.Г. Ланчуков, работавший ранее директором юридического техникума, инспектором крайкома профсоюзов и т.д. Наконец, последний кандидат на должность Уполномоченного — 47-летний доцент кафедры уголовного права и криминологии, к.ю.н. Н.В. Щедрин. Именно этот кандидат поддерживался упомянутым выше профессором А.С. Гореликом.

26 декабря 2000 г. состоялось голосование по выдвинутым кандидатурам. В соответствии с недавно принятыми поправками к закону, вначале было проведено рейтинговое голосование. Его результаты: И.Е. Жмаков — 22 голоса. Н.В.

Щедрин — 17, А.Н. Евменов — 8, Л.Г. Ланчуков — 5, В.Н. Речков — 3. На второй тур вышли И.Е. Жмаков и Н.В. Щедрин, однако не один из них не смог получить более половины голосов (первый получил 16, второй — 15 голосов).

Наконец, третья попытка избрания Уполномоченного состоялась 8 февраля 2001 г. На этот раз было выдвинуто всего три кандидатуры, причем все они уже были участниками предыдущих попыток, — И.Е. Жмаков, В.Н. Речков и М.Г. Садовский. Доцент Университета Н. Щедрин, отставший на декабрьской попытке выборов от И. Жмакова всего на один голос, решил на этот раз не участвовать в выборах, считая целесообразным выставить вновь свою кандидатуру в случае провала и этой попытки[70]. Выдвинутый в третий раз губернатором края В. Рычков снял свою кандидатуру в пользу И. Жмакова, и в список для тайного голосования было внесено всего две кандидатуры. Михаил Садовский получил семь голосов, а Иннокентий Жмаков—двадцать два голоса, став таким образом первым Уполномоченным по правам человека в Красноярском крае.

Рассмотренные выше результаты трех этапов избрания Уполномоченного по правам человека продемонстрировали всевозможные варианты потенциальных кандидатур на пост Уполномоченного по правам человека. Здесь и демократический активист «первой волны», и правозащитник-биофизик, и адвокат со стажем, и юристы-консультанты КРАЗа и Законодательного собрания, и бывшие областной и городской прокуроры, и университетский ученый-юрист. Избранным же в итоге оказался бывший региональный руководитель разностороннего профиля, имевший опыт работы и на партийных, и на государственных должностях, а также в системе УВД.

6.8. Архангельская область: неудача первой попытки; закон, за который депутаты не голосовали

Архангельская область, как и другие регионы Северо-Запада России, была одним из центров демократического движения в годы перестройки и одним из центров реформ в начале 90-х годов. Так, например, именно в Северодвинске — во втором городе области в июне 1991 г., одновременно с выборами президента тогда еще РСФСР, состоялись и выборы мэра города. Северодвинск стал, таким образом, третьим городом (наряду с Москвой и Ленинградом), которому по решению Верховного Совета РСФСР было разрешено, в виде эксперимента, провести прямые выборы мэра. Однако затем, по мере развития экономической реформы, ситуация ухудшалась и, соответственно, росли протестные настроения. Ситуация с развитием института Уполномоченного по правам человека почти точно воспроизводила эту же тенденцию.

Осенью 1996 г. в соответствии с указом президента РФ при губернаторе Архангельской области была создана Комиссия по правам человека. В состав комиссии вошли 15 человек, из них с правозащитной деятельностью были связаны лишь двое: Л.С. Коростылева, адвокат, член международной правозащитной организации Хельсинкская гражданская ассамблея, и Г.К.

Дундина, в прошлом — педагог, а ныне — пенсионерка, руководитель Архангельской группы Международного общества прав человека, сопредседатель Правозащитного центра Архангельской области. Комиссия эта ничем себя не проявила, рассмотрев за 6 месяцев всего 12 обращений, поступивших в ее адрес. Одновременно под руководством руководителя аппарата администрации области, заместителя губернатора О.В. Петрова велась работа по подготовке законопроекта «Об Уполномоченном по правам человека в Архангельской области». Осенью 1997 г. комиссия рекомендовала губернатору области выдвинуть на пост Уполномоченного по правам человека О.В. Петрова и Г.К. Дундину[71].

Летом 1997 г. на сессию Областного собрания от имени администрации области был вынесен законопроект «Об Уполномоченном по правам человека». Этот законопроект, по мнению члена Архангельской организации движения «Яблоко» Т. Барандовой, содержал в себе серьезные недоработки и нестыковки с федеральным законодательством, устраняя от участия в процессе правозащитные, общественные и политические организации. Выступление Т. Барандовой на сессии от имени коалиции общественных организаций с предложением публичного обсуждения законопроекта, публикации его в прессе и с критикой законопроекта за его конъюнктурный характер и выстроенность «под конкретное лицо» не смогло изменить желание депутатов быстро принять закон[72].

12 августа 1997 г. в газете «Волна» был опубликован принятый депутатами и подписанный губернатором текст закона. При этом в ч. 1 ст.6 закона, предусматривающей возможность выдвижения кандидатов на должность Уполномоченного по правам человека главой администрации и постоянными комиссиями Областного собрания, исчезают слова «постоянные комиссии депутатов Областного собрания». Два месяца спустя на 11-я сессии Облсобрания депутаты избирают первого архангельского Уполномоченного. Губернатор выносит на голосование только одну кандидатуру — О.В. Петрова. Он утверждается на эту должность, однако возникшее общественное возмущение характером принятия закона и келейностью обсуждения кандидатуры, а также обнаруженный факт «исправления» ст. 6 закона, лишающей депутатов права выдвижения кандидатуры Уполномоченного, привели к решению считать О.В. Петрова и.о. Уполномоченного по правам человека в Архангельской области и вернуться к этому вопросу после выяснения обстоятельств дела.

Вскоре Архангельская областная общественная благотворительная организация пенсионеров и инвалидов «Содействие» обращается в прокуратуру Архангельской области с просьбой опротестовать закон «Об Уполномоченном...», как нарушающий их права, а также опротестовать избрание О. В. Петрова в связи с фальсификацией ч.1 ст.6 закона. Прокуратура области усмотрела, что при подготовке закона «Об Уполномоченном...» имели место признаки уголовного преступления, в частности, должностного подлога[73].

И.о. Уполномоченного по правам человека Архангельской области О.В.

Петров приступил к работе. Одновременно «раскручивается» его отрицательный образ среди общероссийской общественности. Его конкурент Г. Дундина едет в Москву на Учредительный съезд российского движения «За права человека», делегаты которого на основании ее информации принимают специальное заявление в связи с назначением Уполномоченного по правам человека в Архангельской области. В нем, в частности, говорится: «То, что произошло в Архангельске—это и вызов правозащитному движению, и издевательство над правами человека, и свидетельство цинизма и всевластия областных чиновников, готовых во имя зашиты своих корпоративных интересов дискредитировать любые демократические ценности и всякие шаги по созданию в России гражданского общества»[74].

В марте 1998 г. депутаты Облсобрания предполагают вернуться к вопросу о назначении Уполномоченного по правам человека. На этот раз в списке кандидатов — девять человек. Среди них — и.о. уполномоченного О.В. Петров, уже упоминавшаяся правозащитница Г.К. Дундина, прокурор межрайонной прокуратуры, инспектор труда Обкома профсоюзов и др. Но по просьбе губернатора обсуждение вопроса было перенесено на более поздние сроки. В начале лета прокуратура области вынесла постановление о прекращении уголовного дела в отношении О. Петрова, так как «причастность Петрова О.В. к внесению данных искажений в текст указанного закона своего подтверждения не получила[75]».

Далее события развивались достаточно неожиданно. На июльской сессии депутаты снова вернулись к выборам Уполномоченного. Претендентов на должность стало пятеро: доцент Поморского университета, кандидат философских наук А. Габидулин, председатель областного правозащитного центра Г. Дундина, заместитель начальника следственного отдела Котласского ГОВД В. Масленников, главный технический инспектор труда ЦК профсоюзов Ю. Панкратов, безработный А. Пятаев и сам О. Петров.

По итогам тайного голосования О. Петров получил 13 голосов, Ю.Панкратов два, остальные — ни одного, против всех претендентов проголосовало 17 депутатов. Сессия собрания решила: должность и аппарат Уполномоченного по правам человека ликвидировать, действие закона временно приостановить и вернуться к рассмотрению вопроса об Уполномоченном после парламентских каникул[76].

Описанные здесь события могли трактоваться, на первый взгляд, достаточно однозначно — под давлением правозащитной общественности «зарвавшийся ставленник администрации» потерял свое «теплое место». Именно такая трактовка была и у нас, пока мы не побывали «на месте событий». Однако командировка эксперта СПб центра «Стратегия» А. Аракеляна в Архангельск, а затем и материалы состоявшегося в Архангельске в апреле 1999 г. семинара, посвященного развитию института Уполномоченного[77], дают основания и для другой трактовки истории и.о. Уполномоченного и его отставки. Прежде всего, выдвижение О. Петрова на пост Уполномоченного было поддержано тридцатью общественными организациями области, включая, в частности, и достаточно влиятельную в свое время в области Свободно-

демократическую партию. Энергично взявшийся за новое дело О. Петров смог включить в свою команду ряд профессионалов, хорошо знающих область, например, бывшего заместителя прокурора, которым их руководство принципиально не давало возможности действовать на прежней работе. Эта команда за неполный год сумела столько «накопать» из жизни властных структур, что дальнейшая работа и.о. Уполномоченного стала опасна для руководства области. Кроме того, в области возникла сильная независимая фигура, которая в будущем смогла бы в принципе составить конкуренцию губернатору.

В итоге послушные депутаты лишили О. Петрова его полномочий. Искажение же закона «Об Уполномоченном...» при его публикации могло быть сделано не О. Петровым (действительно, зачем ему это было делать, если у него не было серьезных конкурентов?), а другими представителями администрации, чтобы держать О. Петрова в «подвешенном» состоянии. Реакция же правозащитников, по данной версии, был" грамотно спланирована и использована администрацией.

Дальнейшее развитие событий подтвердило нежелание руководства мириться с существованием самого института Уполномоченного. Уже осенью 1998 г. депутаты областной Думы вспомнили, что на июльской сессии 1998 г. они вообще не голосовали за «приостановку действия закона «Об Уполномоченном...», о чем имеется официальное решение депутатской комиссии по регламенту. Однако спикер Думы, который подписал в июле не принятый депутатами закон «О приостановке действия закона об Уполномоченном», не дал этому решению хода. Все это выяснилось на семинаре Санкт-Петербургского центра «Стратегия», состоявшемся в апреле 1999 г. в Архангельске в рамках программы Центра по развитию института Уполномоченного по правам человека в российских регионах[78]. Участники семинара приняли специальное Обращение к руководителям области и к Уполномоченному по правам человека о необходимости реализации решения депутатской комиссии по регламенту[79].

После соответствующего обращения О.О. Миронова **в** областную Думу, депутаты назначили новые выборы Уполномоченного. В этом же решении говорилось о том, что опубликованный ранее закон «О приостановлении действия областного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Архангельской области» «в изложенной редакции на сессии Областного собрания депутатов не принимался, в связи с чем не имеет юридической силы»[80]. Однако это решение областной Думы опротестовала уже областная прокуратура, аргументируя свой протест тем, что назначать новые выборы неправомерно, пока действует официально оформленный закон «О приостановке действия закона об Уполномоченном». Областной суд встал на сторону прокуратуры, и ситуация еще около года оставалось «в подвешенном состоянии». Все же в итоге все стороны признали, что закон, который никто не «приостанавливал», действует, и 18 мая 2002 г. на должность Уполномоченного по правам человека была избрана Н.П. Ахраменко, ранее возглавлявшая подразделение по делам несовершеннолетних областного УВД.

6.9. Мурманская область и Хабаровский край: депутаты «за», губернатор «против»

Мурманская область, как и ее восточный сосед — Архангельская область — также в начале 90-х годов была одним из реформаторских центров, однако затем сторонники политической реформы постепенно стали терять свое влияние. Соответственно, менялось и отношение к институту Уполномоченного по правам человека. В области в 90-годы сложилась разветвленная сеть правозащитных организаций, при этом далеко не все из них сосредоточены в Мурманске. Наряду с Мурманском центром правозащитного движения может рассматриваться г. Апатиты, где сосредоточен сильный интеллектуальный потенциал (Кольский научный центр РАН). Так, в Апатитах действовали Мурманский областной комитет защиты прав человека, Областная общественная приемная, рабочая группа МОПЧ в Мурманской области, Хибинское добровольное историко-просветительское благотворительное общество «Мемориал». В Мурманске также действуют несколько правозащитных организаций общего характера: Центр по защите прав человека (Н.Н. Введенская) Мурманское отделение областной общественной приемной (Н.И. Текина), фонд «Гражданская взаимопомощь» (Е.Г. Уткин). Кроме того правозащитной деятельностью занимается и ряд профильных организаций: Кольская ассоциация женщин-юристов, Молодежная ассоциация юристов, Комитет «Солдатские матери» и др. Активно действует и правозащитная по сути организация «Северянка» в таком специфическом городе, как Североморск — база военно-морского флота.

К сожалению, среди правозащитного движения области не было единства, более того, некоторые лидеры оспаривали право считаться руководителями конкретной организации. Отсутствие согласия проявляется и по отношению к конкретным делам. Так, многих правозащитников в 1996-1997 гг. объединила кампания в защиту капитана 3 ранга О.М. Пазюры, уволенного в запас с нарушениями законодательства и с тех пор борющегося за изменение этого решения. Методы его борьбы включали также и пикет-палатку в центре Мурманска, в итоге по обвинению в нападении на своих бывших начальников в кабинете городской администрации он был арестован и пробыл 85 суток в СИЗО. Одним из результатов кампании в его защиту стало то, что авторитетная Международная правозащитная организация «Международная амнистия» объявила его Узником Совести 1997 года. Он оказался на свободе, и его дело сдвинулось с мертвой точки[81]. С другой стороны, среди мурманских правозащитников существует точка зрения, что в основе конфликта лежали особенности характера О.М. Пазюры и объявлять его Узником Совести было несколько поспешно. К такому мнению постепенно склонились и представители московских правозащитных организаций, участвовавших в этой кампании.

Отсутствие единства среди правозащитников при наличии сильных правозащитных групп во многом определило и развитие ситуации с законом о

региональном Уполномоченном. В отличие от Архангельской области он был подготовлен не в недрах администрации области, а силами Мурманского комитета по защите прав человека, при активном участии его лидеров, депутата областной Думы Н.Н. Введенской, Р.С. Астахова и др. Этот законопроект осенью 1997 г. был представлен на рассмотрение Мурманского областного общественного собрания, получил его поддержку и был внесен в областную Думу. После определенной доработки в декабре 1997 г. он был принят Думой, но не был подписан губернатором области, при этом последний не высказал каких-либо конкретных возражений.

В новом составе областной Думы, избранном в 1998 г., уже не было инициатора законопроекта Н.Н. Введенской, зато в нее был избран другой активист Комитета по защите прав человека, И.А. Лебедев, ставший заместителем председателя Думы. Именно он предпринял попытку организовать преодоление губернаторского «вето», набрав две трети голосов за закон «Об Уполномоченном по правам человека в Мурманской области». Однако, к его удивлению, при обсуждении этого вопроса председатель Думы вдруг предоставил слово двум представителям правозащитного движения, которые призвали депутатов не голосовать за закон. Одна из выступавших отвергла закон из-за его непроработанности, хотя, скорее, подлинной причиной была ее принадлежность к группе правозащитников, изначально не участвовавших в разработке законопроекта. Сходную позицию озвучила на конференции в Санкт-Петербурге и мурманская правозащитница Н.И. Текина: «Закон об Уполномоченном, не выдерживающий никакой критики, ввиду абсурдности, губернатором не подписан»[82].

Аргументация второго выступавшего, Евгения Уткина, постоянно обличавшего депутатов Думы за продление теми срока своих полномочий на два года, сводилась к тому, что не легитимная из-за такого самопродления Дума не имеет права принимать никаких законов, и в особенности законов, связанных с правами человека.

В итоге губернаторское вето так и не было преодолено. Инициаторы закона на этом, однако, не успокоились. После небольшой переработки законопроекта он был внесен в Думу вновь, теперь уже от имени И.А. Лебедева. На этот раз против законопроекта, точнее, против самой идеи создания в области института Уполномоченного по правам человека, были высказаны конкретные возражения администрации Мурманской области. В феврале 1999 г. в Мурманске состоялся семинар СПб центра «Стратегия», посвященный перспективам принятия закона «Об Уполномоченном по правам человека в Мурманской области», в котором приняли участие представители, как правозащитных организаций области, так и представители администрации, включая и тех ее сотрудников, которые готовили отрицательный ответ по законопроекту. В процессе семинара состоялся заинтересованный разговор, были выслушаны позиции обеих сторон[83].

К сожалению, это было последнее (на сегодняшний день) публичное обсуждение перспектив развития института омбудсмана в Мурманской области. Вице-спикер областной Думы И.А. Лебедев не поднимал далее вопроса о принятии

соответствующего закона исходя из необходимости беречь свой ресурс для более актуальных, по его мнению, законопроектов[84]. Далее, на выборах 2002 г. он не смог переизбраться, и в областной Думе практически не осталось сторонников этого закона.

***

В отличие от соседнего Приморского края, для Хабаровского края характерны политические спокойствие и стабильность. Губернатор края (официальное название его должности — глава администрации, характерно, что он не стал ее изменять на губернатора) В.И. Ишаев предпочитает не связывать себя с какой-то конкретной партией, заявляя, что «его партия — Хабаровский край». Крепкому хозяйственнику в прошлом, ему удалось сохранить спокойствие и порядок в крае, чем он завоевал симпатии избирателей, и побеждать на губернаторских выборах 1996 и 2000 гг. со значительным преимуществом. Не прибегая к громкой риторике, как его приморский сосед, он постоянно выдвигает различные межрегиональные инициативы, удачно использует географическое положение и хозяйственный потенциал Хабаровска, делая его постепенно центром Дальнего Востока.

При главе администрации края существуют все необходимые и рекомендованные центром комиссии и консультативные советы, например, Политический консультативный совет, куда вошли представители, как политических, так и неполитических объединений края, Межведомственный совет по науке и научно-технической политике, Общественный совет творческой интеллигенции, Комиссия по правам человека и т.д. Наличие всех этих комиссий не означает, однако, их реальной работы и, тем более, какого-то влияния на процесс принятия решений. По мнению многих местных экспертов, эти организации эффективно выполняют миссию «выпускания пара» и создания «иллюзии сопричастности». В качестве примера можно привести Комиссию по правам человека, которая изначально решила не быть «общественным бюро жалоб», став просто местом встреч и обсуждения различных вопросов. Когда же депутат краевой Думы, член комиссии М.Ф. Вовк попросил членов комиссии высказаться в пользу принятия закона «Об Уполномоченном по правам человека Хабаровского края», то после долгих обсуждений комиссия приняла решение о «преждевременности такого института, как региональный Уполномоченный». После такого решения М. Вовк вышел из комиссии.

Деятельность по развитию института Уполномоченного была начата еще в 1996 г. Именно тогда депутатом краевой Думы М.Ф. Вовком был подготовлен проект закона о региональном Уполномоченном. Этот законопроект обсуждался на Совете представителей демократических сил Хабаровского края, членом которого являлся и М.Ф Вовк (единственный депутат краевой Думы в составе этого совета), и получил там поддержку.

Однако этот закон не был принят краевой Думой к обсуждению на том основании, что он противоречит Уставу края, так как в Уставе нет упоминания о региональном Уполномоченном. По сути, однако, за этим отклонением стояло нежелание администрации края вводить этот институт. М. Вовк на этом, однако, не

успокоился и после перевыборов краевой Думы, которые он успешно выиграл, он инспирировал принятие поправки в Устав края, позволяющей вводить в крае институт Уполномоченного. 30 сентября 1998 г. такая поправка была наконец принята.

В это же время к процессу принятия закона о региональном Уполномоченном снова подключилась демократическая общественность города. Один из ветеранов демократического движения Хабаровска А.Ф. Бехтольд провел большую работу по созданию правозащитной организации — регионального отделения общероссийского движения «За права человека». Формировалась эта организация на базе активистов небольших партий демократической направленности, которые справедливо видят в своем переходе с политической на правозащитную арену разумный выход из тупиковой ситуации участия в не пользующихся доверием избирателей карликовых демократических партиях. Цель же деятельности остается прежней — отстаивание прав человека, только осуществляться это будет в правозащитной организации, а не в рамках политических псевдопартий.

Именно в рамках этой тенденции А. Бехтольд принял участие в работе проходившей 6-7 июня 1998 г. в Иркутске Международной конференции «Внедрение института Уполномоченного по правам человека в регионах Урала, Сибири и Дальнего Востока», организованной Советом Европы, Иркутским фондом по защите прав и свобод человека и Санкт-Петербургским гуманитарным и политологическим центром «Стратегия». После возвращения в Хабаровск члены создаваемой правозащитной организации обсудили итоги конференции и с учетом ее материалов начали готовить более совершенную версию закона о региональном Уполномоченном.

Этот законопроект обсуждался депутатами краевой Думы почти в течение года. Наконец, 24 ноября 1999 г. он принимается в первом чтении. За неделю до этого А. Бехтольд принимает участие в семинаре-тренинге «Развитие института Уполномоченного по правам человека в регионах Урала, Сибири и Дальнего Востока», организованном Советом Европы и Санкт-Петербургским гуманитарным и политологическим центром «Стратегия» в Новосибирске. В качестве эксперта на этот раз в семинаре принимала участие Контгхшер Сейма (Омбудсман) Литвы г-жа Леонарда Куодиене. Европейский и первый российский опыт развития института Уполномоченного, обсужденный на семинаре, помог А. Бехтольду более эффективно вести в дальнейшем работу по развитию этого института у себя в крае.

В результате 31 мая 2000 г. Законодательная Дума Хабаровского края принимает закон в третьем, окончательном чтении (из 19 присутствующих депутатов 16 проголосовали «за», 3 — воздержались). Однако глава администрации Хабаровского края налагает «вето» на принятый депутатами закон. В июле 2000 г. краевая Дума пытается преодолеть «вето» губернатора, однако с зависимыми от администрации депутатами была проведена соответствующая работа, а режим голосования был сделан поименным. В результате вместо шестнадцати, за закон проголосовали лишь двенадцать, против — трое, воздержались — восемь[85]. В марте 2001 г. в Красноярске состоялся

очередной семинар Санкт-Петербургского центра «Стратегия» и Совета Европы. В нем, наряду с А. Бехтольдом, приняли участие депутат краевой Думы М. Вовк, атакже зам. декана юридического факультета Хабаровской государственной академии экономики и права С. Нарутто, представляющая вузовских юристов края. В семинаре участвовал и только что избранный Уполномоченный по правам человека в Амурской области В.П. Глотов. Осенью того же года С.Н. Нарутто была организована специальная передача на краевом телевидении, посвященная перспективам развития института Уполномоченного в крае,в которой приняли участие В.П. Глотов и автор этих строк. К этому времени, однако, прошли выборы в краевую Думу, на которых администрация области смогла организовать поражение М. Вовка, основного сторонника развития института Уполномоченного в крае. Отсутствуют реальные возможности принятия соответствующего закона и в настоящее время.

6.10. Санкт-Петербург как субъект РФ и как методический центр: роль Санкт-Петербургского центра «Стратегия»

Ситуация с созданием института Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге существенно отличается от описанных выше случаев. Здесь инициатором разработки законопроекта стала одна из общественных организаций города — Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия». В рамках программы «Региональный Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге», выполнявшейся центром «Стратегия» при поддержке Демократической программы Тасис ЕС в течение 7 месяцев 1997 г., была проведена конференция в мае 1997 г., на которой обсуждалась концепция проекта, а также три рабочих совещания по разработке и обсуждению законопроекта с участием шведских экспертов. Итогом программы стал внесенный в Законодательное собрание законопроект, а также доклад о ситуации с правами человека в Санкт-Петербурге, которые были обсуждены на итоговой конференции программы в октябре 1997 г.[86] В работе конференции приняли участиеоколо80человек—ученые-юристы, депутаты Государственной Думы и Законодательного собрания Санкт-Петербурга, представители администрации города и журналисты, лидеры правозащитных организаций города, активисты политических партий и общественных организаций, а также ученые и дипломаты из Швеции, Дании, Германии и США. Доброжелательное отношение администрации города к этому проекту выразилось в активном участии губернатора города В.А. Яковлева в работе майской конференции, и вице-губернатора, начальника юридического комитета администрации Санкт-Петербурга Д.Н. Козака — в работе заключительного форума. В итоговом обсуждении приняли участие и депутаты Государственной Думы РФ, включая и первого российского омбудсмана С.А. Ковалева. В итоге закон об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге был принят Законодательным собранием в декабре 1997 г. и вскоре был подписан губернатором города. Санкт-Петербург стал, таким образом, пятым субъектом РФ, в котором вступил в действие закон об

Уполномоченном по правам человека.

Одной из важных особенностей этого закона было наличие права выдвигать кандидатуру Уполномоченного не только у губернатора и у депутатов Законодательного собрания города, но и у зарегистрированных в Санкт-Петербурге общественных организаций. Такая возможность реального участия общественности региона в процессе выдвижения кандидатуры Уполномоченного присутствует пока (на весну 2005 г.) только в законе Калининградской области.

Эта возможность была практически реализована в мае-июне 1998 г., когда в Санкт-Петербурге проходил процесс выдвижения и обсуждения кандидатур. Всего было зарегистрировано 12 кандидатов, среди которых были депутаты Законодательного собрания Е.П. Истомин (бывший глава администрации Петродворцового района) и А.А. Щелканов (бывший народный депутат СССР и председатель исполкома Ленсовета в 1990—1991 гг.), известный ученый и правозащитник, бывший депутат Ленсовета к.и.н. Н.М. Гиренко[87], сотрудник городской администрации, бывший депутат Ленсовета и Государственной Думы В.Л. Таланов и др. В результате рейтингового голосования в первом туре во второй тур вышли Е.П. Истомин и В.Л. Таланов, однако во втором туре выборов 8 июля 1998 г. ни один из кандидатов не набрал более половины голосов, и к вопросу о выборах Уполномоченного решено было вернуться осенью[88].

Аналогичная ситуация с выборами Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге повторялась еще семь раз. Как правило, сильные и реальные кандидаты на пост Уполномоченного не попадали во второй тур голосований, который, так же как и в первой попытке, оканчивался безрезультатно. Вместе с тем Санкт-Петербург не остался в стороне от развития института Омбудсмана в регионах России. Напротив, благодаря деятельности Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия» город стал важным центром методической поддержки развития этого института в других регионах страны.

Весной 1998 г. центром «Стратегия» совместно с департаментом прав человека Совета Европы и Законодательным собранием СПб была проведена Международная конференция «Институт регионального Уполномоченного по правам человека: опыт законодательного регулирования и практической деятельности». В работе конференции приняли участие около двухсот человек из 15 регионов России и из ряда других стран. Из участников отметим депутата Калининградской областнойДумыВ.А. Багалина, ставшего затем инициатором разработки закона «Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области» и заведующего отделом писем и приема граждан аппарата Государственного Совета Республики Коми Л.М. Вокуева, ставшего в 2002 г. Уполномоченным по правам человека в этой республике, а еще раньше — автором статьи в сборнике центра «Стратегия», посвященной перспективам создания этого института в республике[89].

Эта конференция стала началом программы Санкт-Петербургского

центра «Стратегия», которая реализуется в течение семи лет с различными партнерами — Советом Европы, Фондом Дж. и К. Макартуров, Евро комиссией, правительством Дании и т.д. Уже в 1998 г. состоялась еще одна конференция в Иркутске и два семинара-тренинга в Северной Осетии и в Самарской области. Материалы этих встреч приведены в одном из первых сборников Центра в рамках программы «Омбудсман»[90]. Всего же состоялось около тридцати семинаров-тренингов и шесть конференций, которые традиционно проводятся в пригороде Санкт-Петербурга, г. Пушкине. В ряде случаев из участников этих семинаров удавалось создать команду, которая занималась далее продвижением института Уполномоченного у себя в регионе. В идеале, в такую команду входили правозащитник-общественник, университетский преподаватель — юрист или политолог, а также депутаты регионального парламента и представители исполнительной власти. В последующих разделах этой главы мы остановимся кратко на особенностях работы по продвижению института Уполномоченного по правам человека. Более подробно этот процесс освещен в ежегодных сборниках Центра[91]. Начиная с 2001 г. центр «Стратегия» участвует также в организации Круглых столов — встреч уполномоченных по правам человека, играющих важную роль в развитии межрегионального и международного сотрудничества уполномоченных по правам человека (последний, VIII Круглый стол состоялся в марте 2004 г. в Страсбурге)[92].

В последнее время в рамках сотрудничества с Комиссаром Совета Европы по правам человека стали проводиться региональные конференции с участием ответственных представителей власти тех субъектов РФ, в которых еще не появился институт Уполномоченного — такие конференции состоялись в Астрахани (сентябрь 2003 г.), Иркутске (июль 2004 г.) и в Брянске (февраль 2005 г.). Наконец, Санкт-Петербургским центром «Стратегия» были подготовлены и реализованы два цикла повышения квалификации сотрудников аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, которые прошли около семидесяти сотрудников аппаратов уполномоченных из различных регионов России, ряд самих уполномоченных, а также сотрудники аппарата Омбудсмана Азербайджана[93]. Вся эта деятельность ведется в тесном сотрудничестве центра «Стратегия» с Уполномоченным по правам человека в РФ, с которым было заключено Соглашение о партнерстве (см. раздел 5.6).

Почему же, несмотря на такую активную работу Санкт- Петербургского центра «Стратегия» в других регионах России, в самом Санкт-Петербурге пока так и не удалось избрать Уполномоченного по правам человека? На наш взгляд, причин здесь несколько. Прежде всего, это, как ни странно, определенный баланс сил исполнительной и представительной ветвей власти города, который смещается постепенно в сторону превалирования власти исполнительной. Но все же до полного доминирования дело пока не дошло. Этому способствует также и Уставный суд, созданный в 2000 г. в Санкт-Петербурге — второй Уставный суд в России после Свердловского. Второй причиной является недостаточно сильная заинтересованность губернатора города в создании такого института. Так, даже при

официальной поддержке со стороны В. Яковлева, например, кандидатуры руководителя комитета администрации Н. Шубиной в реальности не был применен весь возможный арсенал влияния на депутатов — против этой кандидатуры голосовали даже обычно лояльные губернатору депутаты.

Третьей причиной является отсутствие внепартийных уважаемых кандидатур, например, из числа профессоров юридического факультета СПбГУ. Так, все переговоры автора этих строк с потенциальными кандидатами из числа ученых-юристов оканчивались неудачей — никто не хотел менять спокойную академическую карьеру на очень неспокойную работу омбудсмана. Наконец, в отсутствие внепартийного кандидата из научной среды реальными кандидатами являлись политики регионального или федерального уровня. В условиях же примерного равенства сил нескольких депутатских фракций любое важное назначение являлось предметом политического торга и межфракционных пакетных соглашений, которые при этом часто нарушались.

6.11. Калининградская область: первая женщина Омбудсман в России

Полуанклавное положение Калининградской области, ее тесные и разнообразные связи с соседями — Польшей и Литвой, а также многослойное культурное наследство, доставшееся этой области от Восточной Пруссии, — все это привело к тому, что с началом политических реформ их скорость в Калининградской области превышала скорость аналогичных процессов в большинстве других регионов России[94]. Так, например, можно говорить о достаточно развитой партийной системе в области, чему способствовала, на наш взгляд, смешанная система выборов в областную Думу — часть депутатов избирается по спискам партий и движений. С другой стороны, само наличие смешанной системы выборов региональных депутатов свидетельствует об определенном этапе развития политического режима — аналогичная система постоянно действует только в нескольких субъектах РФ, например, в Красноярском крае и в Свердловской области.

Другим примером цивилизованного развития региональной политической системы является уже двукратная передача высшей исполнительной власти, причем во всех случаях это происходило в результате легитимного избирательного процесса. Важным показателем является также тот факт, что один из бывших губернаторов области, Ю. Маточкин успешно продолжает свою политическую деятельность, являясь председателем одной из ведущих комиссий в областной Думе.

В области существуют развитые структуры гражданского общества, успешно действуют различные виды неправительственных организаций. Важно также, что в отличие от большинства других регионов России, эти организации достаточно толерантны друг к другу и способны образовывать устойчивые коалиции. Так, насколько нам известно, практически во всех районах Калининградской области

существуют правозащитные организации. На уровне региона районные и иные правозащитные организации смогли объединиться и создать Ассоциацию неправительственных организаций Калининградской области, что также является очень редким примером для регионов России.

В области успешно действуют и различные формы межсекторного социального партнерства. Примером такого сотрудничества лидеров неправительственных организаций и депутатов областной Думы стало принятие пока единственного в Российской Федерации в целом и в ее субъектах в частности закона «Об обеспечении доступа граждан к правительственной информации».

Характерным примером относительно успешного развития демократической реформы в области является также становление института Уполномоченного по правам человека в Калининградской области. Началом развития этого института в области можно считать уже упомянутое выше участие председателя комитета по правопорядку и безопасности областной Думы В.А. Багалина в работе Международной конференции «Институт регионального Уполномоченного по правам человека: опыт законодательного регулирования и практической деятельности» (20-21 марта 1998 г., Санкт-Петербург). В течение 1998-1999 гг. при его активном участии шла подготовка закона «Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области».

В декабре 1999 г. закон был принят областной Думой, однако губернатор наложил на него вето, требуя внести ряд поправок. Эти поправки были приняты, и Дума проголосовала за закон с поправками 13 апреля 2000 г., но губернатор по-прежнему не подписал закона. И этот случай был не единственным во взаимоотношениях губернатора и депутатов.

В этой ситуации 18 мая 2000 г. Калининградской областной Думой было принято постановление «О нарушении главой администрации (губернатором) области во 2-м квартале 2000 г. установленных областным законодательством сроков подписания и опубликования принятых областной Думой законов Калининградской области». Депутаты поручили государственно-правовому управлению совместно с постоянной мандатной комиссией подготовить обращение в суд в связи с данными нарушениями. В числе таких законов был и закон «Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области». В итоге закон был подписан губернатором 19 мая 2000 г., то есть на следующий день после решения Областной думы[95].

В июне 2000 г. состоялась первая попытка избрания калининградского Омбудсмана. Всего было выдвинуто девять кандидатур, среди них шестеро — представители различных общественных организаций области, трое — депутаты областной Думы, включая и самого В.А. Багалина. Однако на этот раз никто из кандидатов не набрал необходимого большинства голосов. Осенью этого же года состоялись очередные выборы в областную Думу. В этом случае, в отличие, например, от ситуаций в Мурманске и Хабаровске, основной сторонник института Омбудсмана В.А. Багалин не только сохранил за собой депутатский мандат, но и значительно укрепил свои позиции в Думе, теперь он стал уже председателем комитета по правопорядку, безопасности,

международным и межрегиональным отношениям. В этой ситуации он решил сам уже не баллотироваться на пост Уполномоченного, а стать организатором выборов другой кандидатуры. В качестве одного из возможных кандидатов в это время рассматривался, в частности, председатель Ассоциации правозащитных организаций области Г.М. Гетьманенко.

В начале декабря в курортном городке Калининградской области — Светлогорске состоялся семинар-тренинг Санкт-Петербургского центра «Стратегия», посвященный именно развитию института Уполномоченного по правам человека в области. Активное участие в работе семинара приняли В.А. Багалин и Г.М. Гетьманенко, лидеры неправительственных организаций, депутаты[96]. Одна из участниц семинара, заместитель председателя городского совета Калининграда И.Ф. Вершинина участвовала в семинаре особенно активно. Уже ближе к концу семинара, эксперт и Контролер Сейма (Омбудсман) из соседней Литвы Леонарда Куодиене в один из перерывов спросила И.Ф. Вершинину, а не видит ли она себя в роли Омбудсмана Калининградской области. И.Ф. Вершинина задумалась, и утром, перед отъездом поделилась своими мыслями с автором этих строк, как с руководителем семинара. После небольшого совещания с коллегами было решено пригласить и И.Ф. Вершинину, и В.М. Гетьманенко и В.А. Багалина на предстоящий семинар в Пушкине. Приглашение было принято.

На семинаре в Пушкине, посвященном развитию института Уполномоченного по правам человека на Северо-Западе России все его участники, включая и трех представителей Калининграда, не только расширили свои знания об институте Омбудсмана, но и приняли участие в деловой игре, моделирующей процесс избрания Уполномоченного по правам человека региональным парламентом. В рамках этой игры, один из кандидатов (правозащитник), чтобы не допустить избрания кандидатуры, выдвинутой губернатором, снимает свою кандидатуру в пользу третьего, независимого кандидата[97].

Спустя два месяца, в феврале 2001 г., состоялись реальные выборы Уполномоченного по правам человека в Калининградской области. И реальность воспроизвела игровую ситуацию — губернатор области выдвинул своего кандидата, а Г.М. Гетьманенко в ходе выборов снял свою кандидатуру в пользу И.Ф. Вершининой, которая и стала в итоге голосования депутатов первым Уполномоченным по правам человека в Калининградской области и первой женщиной-Омбудс-маном в России. Г.М. Гетьманенко вскоре был назначен руководителем ее аппарата.

В заключение отметим, что наряду с институтом Уполномоченного по правам человека в Калининградской области недавно начал также действовать и другой важный правовой демократический институт — Уставный суд. Как известно, кроме этой области Уставные суды действуют только в двух субъектах РФ — в Свердловской области и в Санкт-Петербурге. Одним из членов Уставного суда стал В.А. Багалин.

6.12. Развитие института Уполномоченного по правам человека в республиках и краях Северного Кавказа

Семинар в Северной Осетии-Алании, сентябрь 1998 г.

Как только сотрудничество Санкт-Петербургского центра «Стратегия» с департаментом прав человека Совета Европы стало достаточно стабильным, появилась идея провести один из семинаров по развитию этого института именно на Северном Кавказе. Выбор этого региона был основан на понимании остроты проблем, существующих как в республиках, так и в краях Северного Кавказа, а также на понимании того, что развитие института Уполномоченного по правам человека сможет помочь сложному процессу политической модернизации в этом регионе, отягощенном целым рядом межнациональных проблем, сепаратистским движении, распространенностью терроризма и преступности.

Понимание остроты этих проблем привело к тому, что в качестве места для первого семинара, проводимого центром «Стратегия» совместно с Советом Европы, была выбрана одна из республик Северного Кавказа — а именно Республика Северная Осетия-Алания. Основой для выбора места проведения послужило наличие во Владикавказе достаточно сильной новой образовательной структуры — Института цивилизаций, под руководством писателя и журналиста Алана Черчесова. Алан Черчесов стал одним из лидеров созданной в 1997 г. Ассоциации участников российско-американских научных программ обменов «Профессионалы за сотрудничество». Для участия в семинаре «Развитие института Уполномоченного по правам человека на Северном Кавказе»[98] были приглашены правозащитники, представители исполнительной и законодательной власти, ученые — юристы и политологи из краев и республик региона. Достаточно непростой задачей было формирование списка его участников. Для этого использовались списки правозащитников, представленные на правозащитном сайте в Интернете, а также рассылались информационные письма о семинаре. Одним из важных каналов распространения информации о семинаре было Агентство социальной информации. В результате для участия в семинаре было отобрано около двадцати человек из республик Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария и Северная Осетия-Алания, из Ставропольского и Краснодарского краев и Ростовской области.

Руководство Республики Северная Осетия поддержало проведение семинара, его участники были приняты заместителем председателя правительства республики С. Такоевым, который выразил готовность к развитию в Северной Осетии института Уполномоченного. Семинар проходил в достаточно экзотических условиях — в Цейском ущелье, в пансионате, который ранее использовался как место реабилитации советских космонавтов, т.е. условие «глубокого погружения», отрыва от обычной обстановки, было выполнено на 100 процентов. Целью семинара, помимо донесения информации о существовании института регионального Уполномоченного и о его

законодательной базе, было также содействие формированию в каждом из субъектов РФ инициативной группы по развитию этого института, в которую вошли бы как представители властных структур, так и ученые и правозащитники-общественники. Для достижения этой цели при проведении семинара использовались элементы психологического тренинга, деловые имитационные игры, велась и затем анализировалась видеосъемка группового поведения участников семинара. В качестве итога работы семинара его участники разработали конкретные планы действий по развитию у себя дома института Уполномоченного по правам человека.

Одним из важных результатов этого семинара стало принятие летом 2000 г. закона «Об Уполномоченном по правам человека в Краснодарском крае». Один из участников семинара в Осетии, правозащитник В. Козлов вместе со своими коллегами по правозащитному движению достаточно успешно реализовал основные моменты разработанного в ходе семинара плана. Естественно, что не только его действия стали причиной принятия закона Краснодарского края, но важно, что в крае образовалась группа людей, действующая в направлении развития института Уполномоченного как такового.

Вторым конкретным результатом семинара можно считать реализацию подготовки законопроекта «Об Уполномоченном по правам человека в Ростовской области» и его широкого общественного обсуждения в нескольких городах области, которую осуществлял участник семинара из Таганрога, правозащитник Н. Трофимов. Негативная позиция администрации области по отношению к этому институту затормозила рассмотрение законопроекта в Законодательном собрании области, однако общественное мнение было уже достаточно подготовлено. Участники семинара из Ставропольского края не предпринимали далее каких-либо действий в направлении развития института Уполномоченного. В этом и в ряде других случаев проявились недостатки в подборе участников семинаров исключительно на расстоянии, поэтому в дальнейшем перед каждым семинаром проводились поездки экспертов Санкт-Петербургского центра «Стратегия» по региону с целью изучения ситуации и подбора наиболее перспективных участников семинара.

К сожалению, несмотря на выраженную готовность руководства Республики Северная Осетия к развитию у себя института Уполномоченного, дальше разговоров пока дело не пошло. Хотя по информации некоторых участников семинара, с президентом республики уже обсуждались конкретные кандидатуры на пост Уполномоченного, на законопроект «Об Уполномоченном» так и не поступил пока в парламент республики. Одной из причин этой ситуации стало, по-видимому, начало второй чеченской войны, акты терроризма в самом Владикавказе, т.е. на повестке дня оказались более актуальные для руководства республики задачи.

Пусть не очень ярким, но все же важным результатом семинара стало появление в Республике Дагестан последовательного сторонника развития института Уполномоченного в лице журналиста А. Юнусова, который опубликовал в республиканской печати ряд статей, посвященных этой проблеме, а также выбрал для себя путь последовательного совмещения

журналистской и правозащитной деятельности.

Семинар в Ростове-на-Дону, март 2000 г.

Следующим этапом деятельности Санкт-Петербургского центра «Стратегия» по развитию института Уполномоченного по правам человека на Северном Кавказе стало проведение в марте 2000 г. в Ростове-на-Дону семинара «второго уровня», на который были приглашены те участники семинаров 1998 г. в Самаре и в Северной Осетии, которые предприняли конкретные шаги по развитию этого института у себя в регионах. Так как в семинаре в Самаре участвовали представители целого ряда областей Нижнего Поволжья, то семинар в Ростове был посвящен развитию института Уполномоченного на Юге России".

В этом семинаре приняли участие три человека из Владикавказского семинара — это В. Козлов (Краснодар), Н. Трофимов (Таганрог) и А. Юнусов (Махачкала), о деятельности которых за прошедшее между семинарами время уже упоминалось. Отличием Ростовского семинара от Владикавказского было участие в нем двух действующих омбудсманов — одним из них был В. Виноградов, незадолго до того избранный на пост Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, а также Контролер Сейма (Омбудсман) Литвы Леонарда Куодиене, приехавшая на семинар в качестве эксперта Совета Европы. Кроме того, этот семинар проводился уже при участии Уполномоченного по правам человека в РФ О.О. Миронова, с которым у центра «Стратегия» установились к этому времени отношения сотрудничества и партнерства.

Наряду с уже упомянутыми участниками семинара из Северного Кавказа в Ростовском семинаре приняли участие и несколько новых человек. Это, прежде всего, два представителя из Республики Кабардино-Балкария — правозащитник и юрист А. Кетов и заместитель председателя Конституционного суда республики Ю. Багов. Кроме того, из Краснодара вместе с В. Козловым приехал председатель консультативного совета Законодательного собрания края, помощник председателя комитета по законодательству и правовой политике Законодательного собрания П. Ишевский, который вместе с В. Козловым предпринимал усилия по принятию соответствующего закона.

На семинаре были подведены итоги предыдущей деятельности, а также намечены новые планы работы по развитию института регионального Уполномоченного. Показательно, что если на семинаре во Владикавказе темой деловой игры была «Разработка и принятие парламентом Горной Республики концепции закона «Об Уполномоченном по правам человека», то на семинаре в Ростове-на-Дону темами деловых игр были «Избрание Уполномоченного по правам человека в Южной области» и «Отчет Уполномоченного по правам человека в областной Думе после первого года своей работы».

На семинаре в Ростове-на-Дону было также решено провести еще два семинара на Северном Кавказе в связи с остротой проблем с соблюдением прав человека в этом регионе, которые усугубились с началом второй чеченской

войны. Первый семинар — в Республике Кабардино-Балкария был запланирован на июнь 2000 г., второй, в Махачкале — на сентябрь этого же года.

Июньский семинар на Северном Кавказе

Для подготовки семинара в Нальчике ведущий эксперт Санкт-Петербургского центра «Стратегия» А. Г. Аракелян совершил поездки в несколько республик Северного Кавказа — в республики Адыгея, Калмыкия[100], Карачаево-Черкессия, Кабардино-Балкария. В первых трех республиках были организованы «круглые столы», посвященные развитию института Уполномоченного по правам человека с участием депутатов, представителей исполнительной власти, правозащитников, ученых и журналистов. В частности, в Элисте это был первый случай за последнее время, когда представители этих социальных групп сидели за одним столом и спокойно разговаривали[101].

Выбор в качестве места для проведения семинара Республики Кабардино-Балкария был связан с желанием провести семинар в центре Северного Кавказа, а также с участием в Ростовском семинаре яркого представителя местной власти — заместителя председателя Конституционного суда республики Ю. Багова, сторонника развития института Уполномоченного. Было подготовлено специальное письмо от Уполномоченного по правам человека в РФ О.О. Миронова на имя президента Кабардино-Балкарской Республики В. Кокова. Однако в ходе поездки А. Аракеляна в Нальчик выяснилось, что руководство республики против проведения семинара на ее территории, опасаясь его антиправительственной направленности. Это обстоятельство выяснилось всего за две недели до времени проведения семинара. Чтобы не подводить региональных партнеров и обезопасить себя от всяких неожиданностей со стороны местной власти, было решено перенести семинар в другое место, не изменяя срока его проведения. Но кто мог обеспечить новое место за такой короткий срок?

На помощь пришли В. Козлов и П. Ишевский из Краснодара, участники семинара в Ростове-на-Дону, а В. Козлов — и семинара в Северной Осетии. Они смогли все организовать так, что семинар состоялся в Краснодаре, причем в ранее намеченное время. Он был проведен в Краснодарской гостинице «Платан», где все позволяло плодотворно работать, за исключением банкетного стола. Эта деталь требует расшифровки, так как она хорошо отражает ситуацию в крае. Дело в том, что семинар проходил в банкетном зале гостиницы, в котором стоял большой банкетный стол, занимавший существенную часть помещения. Аналогичная ситуация была и во время ростовского семинара, однако там удалось договориться с администрацией пансионата о временной разборке стола и его удалении из аудитории. К сожалению, в Краснодаре сделать подобного не удалось. Дело в том, что «Платан» был гостиницей администрации края, а за этим банкетным столом мог в любую минуту захотеть что-нибудь отпраздновать губернатор края, «батько Кондрат». И руководство гостиницы ни

за что не согласилось временно разобрать банкетный стол. Максимум, на что они, скрепя сердце, согласились — это сдвинуть стол с его обычного места и поставить вплотную к стене.

Следует отметить, что за десять дней до проведения семинара в Краснодаре состоялся «круглый стол» общественных организаций, посвященный предстоящему принятию закона «Об Уполномоченном по правам человека в Краснодарском крае». Одна из задач этой встречи состояла в оказании влияния на депутатов Законодательного собрания края, чтобы те убрали из законопроекта положение, требующее от кандидата на пост Уполномоченного десятилетнего стажа государственной работы по юридической специальности. Для поддержки местных правозащитников и по их приглашению для участия в «круглом столе» специально приехал из Астрахани Уполномоченный по правам человека в Астраханской области В. В. Виноградов. Так реализовалось межрегиональное сотрудничество, старт которому дало участие в Ростовском семинаре и В. Виноградова, и краснодарского правозащитника В.Козлова[102].

Особенностью Краснодарского семинара было участие в нем представителей региональной власти с достаточно высоким статусом, например заместителя председателя Народного Хурала (парламента) Республики Калмыкия А. Г. Сидоренко, двух председателей комиссий по правам человека при президентах своих республик — А.В. Сависько из Калмыкии и М.М. Тхагапсова из Адыгеи[103].

Менее чем через неделю после этого семинара был принят закон «Об Уполномоченном по правам человека в Краснодарском крае», спустя еще пять с половиной месяцев в Элисте был принят закон «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Калмыкия», а 17 января 2001 г. на должность Уполномоченного был избран А. В. Сависько.

Семинар в Махачкале, сентябрь 2000 г.

Проведение семинара в Махачкале прошло, в отличие от предыдущего семинара, строго по графику и там, где исходно намечалось. А. Аракелян совершил две поездки в Дагестан, встречался там с руководителями республики, и никаких недопониманий на этот раз не было. Этому обстоятельству способствовал и факт участия в Краснодарском семинаре советника администрация Госсовета правительства Республики Дагестан, профессора М.М. Гамзатова, который смог объяснить своему руководству значение семинаров центра «Стратегия», и отсутствие в этих семинарах опасности для руководителей республики.

Показателем внимания к теме семинара и к его участникам стало посещение и участие в его работе и.о. председателя правительства Республики Дагестан Б.Г. Ахмедова и министра по делам национальностей, информации и внешних связей правительства Республики Дагестан М.М. Гусаева. Важно отметить также, что непосредственно перед семинаром в столице Республики Дагестан Махачкале, а также в городах Дербенте и Хасавюрте состоялись

организованные А. Аракеляном при поддержке местных властей и лидеров общественных организаций «круглые столы», посвященные развитию института Уполномоченного по правам человека. Поэтому информация об институте Уполномоченного распространилась не только среди участников семинара, но и среди значительно большего числа жителей республики. Партнером по организации этого семинара стал журналист А. Юнусов, впервые принявший участие еще в семинаре в Северной Осетии. К этому времени он стал редактором правозащитной газеты «Хроника недели», издаваемой независимым профсоюзом водителей и предпринимателей. Юристы этого действительно независимого от местных властей профсоюза вели и выигрывали ряд успешных судебных процессов против этой власти, в частности, по поводу антиконституционности избирательного законодательства Дагестана. Важно, что в течение семинара начался спокойный диалог между двумя сторонами, видевшими друг друга ранее только в зале суда. Кроме представителей различных районов Дагестана, в его работе участвовали также депутаты и ученые из Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкессии, которые в силу ряда причин не смогли принять участия в Краснодарском семинаре в июне 2000 г. Так, на семинаре присутствовал председатель комитета по законодательству, законности и местному самоуправлению парламента Карачаево-Черкессии В.В. Титаренко.

Семинар в Сочи, апрель 2001 г.

Первоначально этот семинар планировалось провести в Кисловодске, однако серия терактов в районе Кавминвод заставила организаторов найти более безопасное место.

Для установления и развития контактов с учеными и правозащитниками, представителями властных структур республик, краев и областей Северного Кавказа, а также окончательного определения состава участников семинара сотрудники центра «Стратегия» совершили экспертные поездки: А.Ю. Сунгуров — в Пятигорск, Ставрополь, Краснодар и Астрахань (март-апрель 2001 г.), А.Г. Аракелян—в Ростов-на-Дону, Пятигорск, Кисловодск, Минеральные Воды (март-апрель 2001 г.).

Участники семинара подвели итоги своей работы по развитию института Уполномоченного на Северном Кавказе, обсудили возможные «точки прорыва». Так, например, самую активную роль в подготовке и проведении семинара сыграл Л. Телелейко, депутат Законодательного собрания Краснодарского края от Сочи, один из кандидатов на пост Уполномоченного по правам человека в Краснодарском крае. В семинаре также участвовал В.А. Сависько, незадолго до этого избранный Уполномоченным по правам человека в Республике Калмыкия. Во второй день работы семинара большой интерес и много вопросов вызвало сообщение об опыте деятельности парламентских адвокатов Республики Молдова, которое сделала эксперт Совета Европы Корнелия Винтилова, заместитель парламентского адвоката Республики Молдова.

Лето 2002 г.: появление уполномоченных по правам человека в Крас-

нодарском и Ставропольском краях

29 мая 2002 г. в Краснодарском крае депутаты краевого Законодательного собрания избрали на этот пост Уполномоченного А. Г. Козицкого, работавшего до этого главой администрации одного из аграрных районов Кубани. Обстоятельства подготовки закона о краснодарском Уполномоченном достаточно полно изложены в уже упомянутой выше статье В. Козлова и П. Ишевского[104]. Как следует из этой статьи, инициатива комитета по законодательству краевого парламента, где работал тогда П. Ишевский, с которым тесно сотрудничал участник первого кавказского семинара центра «Стратегии» В. Козлов, вступила в противоречие с инициативой депутатов из другого комитета, которые готовили пост Омбудсмана под конкретного человека — брата краевого казачьего атамана. Лидеры же общественных организаций Краснодара, видя в этих инициативах чисто аппаратные игры, относились настороженно к самой идее создания института Уполномоченного по правам человека.

В этих условиях важную консолидирующую роль сыграл В. Козлов, сумевший создать реальную коалицию в ходе становления института Уполномоченного как такового, без оглядки на конкретные возможные кандидатуры. Определенную роль, конечно, сыграло и проведение летом 2000 г. в Краснодаре семинара Санкт-Петербургского центра «Стратегия», практически накануне принятия краевого закона об Уполномоченном. Однако между принятием закона и избранием Уполномоченного прошло почти два года. В это время проводились многочисленные консультации по поводу возможных кандидатур на пост Уполномоченного. Одним из таких кандидатов стал Л. Телелейко, лидер краевой организации «Яблока» и депутат краевого Законодательного собрания от г. Сочи. Губернатор края Ткачев даже обещал выдвинуть его кандидатуру на пост Уполномоченного в обмен на поддержку определенной кандидатуры на пост мэра Сочи. Однако даже при поддержке губернатора кандидатура Л. Телелейко имела мало шансов на избрание, так как Л. Телелейко существенно отличался своими либеральными взглядами от большинства депутатов Законодательного собрания края.

Весной 2002 г. под давлением влиятельных московских фигур, претендовавших на контроль над одним из самых хлебородных районов края, был вынужден уйти в отставку с поста главы районной администрации А. Козицкий, до этого дважды побеждавший на выборах своих конкурентов. В этой ситуации губернатор Ткачев предложил депутатам сразу две кандидатуры на пост Уполномоченного по правам человека — Л. Телелейко и А. Козицкого. Депутаты же остановили свой выбор на второй кандидатуре.

События в соседнем Ставропольском крае развивались по иному сценарию. Здесь правозащитники — участники первого кавказского семинара центра «Стратегия» (сентябрь 1998 г.) не смогли оказать заметного влияния на обсуждаемый процесс. Как рассказал в беседе с автором этих строк А. И. Селюков, он впервые узнал о существовании института Уполномоченного по правам человека в 1998 г., когда к нему, в то время — прокурору Ставропольского края, пришел на отзыв проект закона «Об Уполномоченном по правам человека в Ставропольском крае». Сам

законопроект появился в ответ на обращение в краевую Думу Уполномоченного по правам человека в РФ О.О. Миронова о необходимости принятия подобного закона. Законопроект, однако, в то время, так и не был внесен на обсуждение депутатов[105].

Через три года, когда А.И. Селюков вышел на пенсию, продолжая при этом преподавать в университете, у него появился интерес к институту Уполномоченного по правам человека — как к новому государственному институту и как к возможному месту новой работы. В 2001 г. была принята поправка к Уставу края, в соответствии с которой в крае может быть введена должность Уполномоченного по правам человека. А.И. Селюков публикует в краевой прессе статьи, в которых пишет о необходимости введения такой должности на практике[106]. Между тем в конце 2001 г. в крае должны состояться выборы в краевую Думу, в преддверии которых возникло общественно-политическое движение офицеров запаса «Бык»: Когда инициаторы этого движения обратились к А. Селюкову с просьбой войти в их ряды, способствуя тем самым росту авторитета движения, он согласился, поставив условие, что в программу этого движения войдет пункт о принятии закона «Об Уполномоченном по правам человека»"[07]. Это условие было выполнено. Так, в резолюции конференции движения говорилось: «Военным необходимо идти во власть, участвовать в краевых и муниципальных выборах, активно отстаивать свои права и свободы. Участники конференции требуют от Государственной Думы Ставропольского края принятия пяти первоочередных законов:

— о борьбе с коррупцией,

— о пресечении незаконной миграции,

— о земле,

— о государственной закупке сельхозпродукции,

— об Уполномоченном по правам человека.

Именно эти законы коренным образом могут изменить сложившуюся ситуацию на Ставрополье, повернуть краевую власть лицом к народу»[108].

Положение о необходимости принятия закона «Об Уполномоченном по правам человека» было включено в программы многих членов движения и широко использовалось движением «Бык» в предвыборной агитации. В результате выборов многие члены движения стали депутатами и инициировали сначала скорейшее принятие закона (май 2002 г.), а затем и выдвижение на пост Уполномоченного по правам человека А.И. Селюкова[109]. В связи с его высоким авторитетом в крае другие возможные кандидаты (например, лидер СПС, бывший вице-губернатор В. Красуля) даже не были официально выдвинуты. 25 июля 2002 г. А. И. Селюков был единогласно избран на обсуждаемую должность. Таким образом, с момента принятия закона до избрания Уполномоченного прошло не два года, как в Краснодарском крае, а немногим более 2 месяцев.

Отметим здесь также, что уже на следующий день после избрания А. И. Селюкова лидер ставропольской правозащитной организации, участник семинара центра «Стратегия» в Сочи (апрель 2001 г.) А. Семененко вручил А.И. Селюкову вместе с поздравлением набор методической литературы по развитию института Уполномоченного по правам человека, изданный центром «Стратегия», а также передал обещание этого центра всячески помогать в

становлении нового института.

Семинар в Пятигорске, сентябрь 2002 г.

Основным отличием этого семинара от предыдущих было участие в нем первого северо-кавказского Омбудсмана — Уполномоченного по правам человека в Краснодарском крае А.В. Козицкого, избранного на этот пост в мае 2002 г., а также Ю. Кулика — руководителя аппарата Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае (сам Уполномоченный — А. И. Селюков, избранный в конце июля 2002 г., находился в это время в санатории). Таким образом, четырехлетняя совместная работа Совета Европы и Санкт-Петербургского центра «Стратегия» на Северном Кавказе начала приносить первые плоды — в двух краях появились уполномоченные по правам человека. В семинаре также принял участие Уполномоченный по правам человека в Астраханской области В.В. Виноградов, незадолго до этого ставший координатором уполномоченных по правам человека в Южном федеральном округе.

В качестве экспертов Совета Европы в работе семинара участвовали Омбудсман по защите прав этнических меньшинств Республики Венгрия г-н Еней Кальтенбах и заместитель Омбудсмана Республики Словения г-н Йернер Ровчек. Уполномоченного по правам человека в РФ на семинаре представлял сотрудник его аппарата А.Н. Федотенков.

В семинаре принимали участие правозащитники, лидеры других неправительственных организаций, ученые и журналисты, депутаты и сотрудники администрации из республик Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия-Алания, из Карачаево-Черкесской Республики, из Краснодарского и Ставропольского краев, из Ростовской области. Среди них можно выделить председателя постоянной комиссии по межнациональным и международным отношениям и связям с религиозными общественными объединениями парламента Республики Ингушетия А. Нальгиева и председателя комиссии по правам человека при президенте РСО-Алания Ю. Сидакова, которые были участниками семинара в Северной Осетии в 1998 г., и председателя комитета по законности, законодательству и местному само управлению Народного собрания (парламента) Карачаево-Черкесской Республики В. Титаренко, который участвовал в семинаре в Махачкале в 2000 г.

Центральным событием семинара стала деловая игра «Подготовка и заседание Общественного Совета при Уполномоченном по правам человека Семигорского края», которая была предназначена, прежде всего, для А.Г. Козицкого, которому предстояло выстраивать непростые отношения с правозащитным сообществом края. Одним из важных кадровых решений А. Козицкого стало приглашение на пост руководителя отдела его аппарата В.Н. Козлова, постоянного партнера центра «Стратегия».

***

Спустя шесть месяцев после пятигорского семинара закон «Об Уполномоченном по правам человека» был принят в Республике Ингушетия, а месяцем позже на эту должность был избран заслуженный работник прокуратуры республики К-С А.-К. Кокурхаев. Наконец, в декабре 2003 г. на пост Уполномоченного по правам человека в Карачаево-Черкесской Республике был избран упомянутый выше В. Титаренко, участник семинаров центра «Стратегия» в 2000 и 2002 гг.

В заключение стоит отметить, что участники процесса становления института Уполномоченного по правам человека в регионах Северного Кавказа, лидеры общественных организаций, ученые, сами уполномоченные и сотрудники их аппаратов, встречались не только в процессе описанных выше семинаров, но и во время ежегодных конференцияй программы «Омбудсман», которые Санкт-Петербургский центр «Стратегия» проводил в Пушкине, как правило, в июне или мае. Во время этих конференций проходил эффективный обмен опытом и информацией с коллегами из других регионов России и зарубежных стран.

6.13. Участники процесса развития института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации

В разделе 2.10 был предложен список основных акторов процесса распространения института Омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом (промоторов этого процесса), а в разделе 4.9 — сформулированы особенности их деятельности в поставторитарных странах. Рассмотрим, насколько эти особенности нашли подтверждение в процессе распространения обсуждаемого института в российских регионах.

1. **Индивидуальные промоторы**

1.1. Представители академического сообщества — ученые-юристы и политологи. Как было отмечено, в большинстве стран бывшего СССР ученые-юристы и политологи играли минимальную роль в инициировании создания института Уполномоченного по правам человека. На уровне субъектов РФ существенную роль университетские юристы в лице профессора А. Горелика и его коллег играли, по-видимому, лишь в появлении института Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае. Однако во многих случаях, особенно после их участия в семинарах по продвижению института, они становились членами «группы поддержки» созданию нового института.

1.2. Ответственные политики, видящие в нем полезную для своего региона инновацию, представлены достаточно слабо. Примером может служить, по-видимому, создание институтов Омбудсмана в Свердловской области и в Республике Татарстан. Для ведущих региональных политиков России скорее характерны другие стимулы для создания института Уполномоченного. Для президентов республик в составе РФ — это желание иметь все органы и

структуры, характерные для реальной государственности, а также, иногда, имитировать современные демократические институты в основном для «внешнего употребления»[110]. Третий возможный мотив, более характерный для лидеров краев и областей, — это создание «теплого посадочного места» для некоторых своих заслуженных соратников и коллег"[1].

1.3. Сами омбудсманы, уделяющие часть своего времени на содействие учреждению института Уполномоченного в других регионах. Примером может служить участие уполномоченных по правам человека в семинарах и «круглых» столах, проводимых центром «Стратегия» и другими организациями в различных регионах России.

1.4. Правозащитники. Во многих регионах они играли активную роль в инициировании и продвижении института. Как правило, это происходило после их участия в различных семинарах и конференциях. Некоторые из них, возможно, видели себя на месте Уполномоченного по правам человека, однако для большинства из них это был важный для развития региона демократический институт.

2. **Общественные организации.** Как видно из представленного анализа, общественная организация — Санкт-Петербургский гуманитарный и политологический центр «Стратегия», начиная с 1997 г. самым активным образом участвует в развитии института уполномоченного по правам человека в субъектах РФ, проводя семинары в регионах для инициирования процесса, содействуя принятию законов, обучая сотрудников аппаратов и самих уполномоченных по правам человека. Активное участие в этом процессе принимали и принимают региональные правозащитные организации, а также московский Институт прав человека (исп. директор — В.М. Гефтер).

3. **Научные и университетские исследовательские центры** в рассматриваемом процессе практически не участвовали.

4. Это же относится и к **средствам массовой информации.**

5. **Фонды и грантодающие организации.** Эти структуры, напротив, играли и играют существенную роль в развитии института Уполномоченного по правам человека, поддерживая направленные на эту цель проекты российских неправительственных организаций.

6. **Международные межгосударственные организации.** Как мы уже отмечали ранее, для стран Восточной Европы и Европейской части бывшего СССР в последние годы большую роль в развитии института Омбудсмана играет Совет Европы, при этом создание института Омбудсмана или аналогичного ему института является одним из условий членства страны в этой международной организации. Начиная с 1998 г. Совет Европы (вначале в лице Департамента по правам человека, а затем в лице Комиссара по правам человека) при поддержке европейской комиссии и правительств отдельных европейских стран реализует специальную программу развития института Уполномоченного по правам человека в регионах, работая при этом с постоянным российским партнером — Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим центром «Стратегия».

7. Для рассматриваемого в этой главе случая мы можем выделить и еще

одного актора анализируемого процесса — а именно ***Институт Уполномоченного по правам человека в РФ.***

Если по поводу первых российских регионов, в которых появился институт Уполномоченного по правам человека в 1996-1998 гг., можно еще говорить о каком-то виде импорта этой инновации, то далее, особенно с началом активной деятельности центра «Стратегия» совместно с Советом Европы, изучаемый процесс лучше всего может описываться в терминах трансплантации инноваций, в которой петербургская неправительственная организация играет роль модератора, посредника. Анализ процесса развития обсуждаемого института в рамках концепции трансплантации инноваций будет представлен в следующей главе, после рассмотрения деятельности региональных уполномоченных.

[1] *Пустынцев Б.* Региональный Омбудсман... или еще один депутат? - В кн.: Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Т. 2. Региональный Омбудсман / Под ред. А.Ю. Сунгурова. - СПб,, 1999. - С.152.

[2] Легкость согласия региональных властей на фактическое назначение центром глав администраций после сентябрьских (2004 г.) инициатив президента РФ подтверждает наш тезис о хрупкости Российской Федерации.

[3] *Мермякова Т.Г.* Выступление. — В кн.: Шестой круглый стол уполномоченных по правам человека в субъектах РФ «Защита социальных прав граждан, совершенствование законодательства» / Под ред. А.Ю. Сунгурова. — СПб., 2003. — С. 6.

[4]Материалы III областной конференции Союза правозащитных организаций Свердловской области. 4 апреля 1998 г. — Екатеринбург, 1998.

[5] *См., Денисенко Н.* Машков чудом удержался в своем кресле // «ВВ», 4 марта 1999 г.; об этом же свидетельствуют и результаты бесед автора этих строк с рядом екатеринбургских ученых.

[6] Интервью с В.В. Машковым, сентябрь 1998 г.

[7] *Яловей, А.* Как с правами? Права будут //Областная газета (г. Екатеринбург), 10 декабря 1997г.

[8] *Привалов Н.* Уполномочен защищать наши права (беседа с В.В. Машковым) // Екатеринбургская неделя, 11декабря1997 г.

[9] *ЯловецЛ.* Как с правами? Права будут//Областная газета (г. Екатеринбург), 10 декабря 1997 г.

[10] Сборник нормативных документов и справочных материалов о деятельности Уполномоченного по правам человека Свердловской области. — Екатеринбург, 1998. — 80 с.

[11] *Машков ВВ.* Аппарат Уполномоченного по правам человека Свердловской области. Концепция. В кн.: Сборник нормативных документов и справочных материалов о деятельности Уполномоченного по правам человека Свердловской области. — Екатеринбург, 1998. — С. 6-7.

[12] Сборник нормативных и справочных материалов о деятельности Уполномоченного по правам человека Свердловской области. — Екатеринбург, 1998. — 76 с.

[13] *Гоголев В.Е.* О порядке работы аппарата Уполномоченного по правам человека Свердловской области с обращениями граждан. В кн.: Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ: Учебное пособие / Под ред. А.Ю.Сунгурова. — СПб., 2003. — С. 171-183.

[14] См., Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Свердловской области в 2003 г. - Екатеринбург, 2004. - 140 с.

[15] Постановление № 569 от 15.07.96.

[16] Постановление Саратовской областной Думы № 36-596 от 26.12.96 г. «О составе Областной комиссии по правам человека».

[17] Интервью с А.С. Ландо, январь 2000 г.

[18] Постановление №77 от 24.01.97.

[19] «Подснежник» — широко использовавшееся в советское время название рабочих или специалистов, у которых место реальной работы и официальное место работы, где они получали зарплату, не совпадали. Типичным примером являлись некоторые профсоюзные активисты (см. фильм «Служебный роман»).

[20] Постановление №870 от 2.12.1997 г.

[21] В 1999-2004 гг. Г. Нестеренко — руководитель аппарата Уполномоченного по правам человека в Саратовской области.

[22] Председатель комиссии, желающий остаться без работа / Беседа Ю. Самберга с Александром Ландо. — Саратов, 28 февраля 1997 г.

[23] См., *Столярова Е.* Ваши человеческие права защитит комиссия // Саратовская мэрия, 6 мая 1997 г.; *Шалункин С.* Голодные вины своей не разумеют//Саратовские вести, 9 декабря 1997 г.; *Пудина Л.* «Для защиты прав человека нужно идти на любые союзы», — повторяет за Сергеем Ковалевым Александр Ландо // Саратов, 24 июля 1998 г.

[24] *Ландо А.* Любить детей не по указу, а по велению души! // Саратов, 26 ноября 1997 г.

[25] *Ландо А.* Зарплата не роскошь, а законное право // Саратов, 30 апреля 1998 г.

[26] Саратовская мэрия, 17-23 апреля 1998 г.

[27] Подробнее о деятельности Уполномоченного в Свердловской области см. *Сунгуров А./О.* Институт Уполномоченного по правам человека: первые шаги в Свердловской области // Правозащитник. - 1999. - №3. - С. 23-29.

[28] Интервью с Е.Г. Маркеловой, январь 2000 г.

[29] См. нашу с А.В. Шишловым статью «Сравнительный анализ законодательства об Уполномоченном по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации». — В кн.: Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Т. 2. Региональный Омбудсман. - СПб., 1999. - С. 175-191.

[30] По-видимому, здесь сказался положительный опыт участия А.С. Ландо в заседаниях правительства области.

[31] Материал Поволжского информационного агентства.

[32] Всего было направлено четыре письма поддержки, хотя обещали направить еще шесть организаций (Интервью с А. Никитиным, 31 января 2000 г.).

[33] Из некролога о Ф.Д. Голикове, подписанного администрацией Астраханской области // Волга, 7 сентября 1999 г.

[34] Постановление Главы Администрации Астраханской области № 158 от 22.04.97.

[35] Интервью с В. Виноградовым, 6 февраля 2000 г.

[36] Постановление Главы Администрации Астраханской области № 219 от 20.05.97.

[37] См. подробнее: *Сунгуров А.Ю.* Становление института Уполномоченного по правам человека в Астраханской области: 1997-1999 гг — В кн.: На пути к региональному Уполномоченному по правам человека. — СПб.: Норма, 2000. — С. 150-163.

[38] Часть основных положений последнего доклада была освещена Ф. Голиковым на страницах еженедельника «Аргументы и факты — Астрахань».

[39] Закон Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области». - Ст.], ч.3.

[40] На защиту прав человека претендуют двое // Астраханские ведомости, 8 апреля 1999 г.

[41] Из некролога о Ф.Д. Голикове, 1999.

[42] *Родионова И.* Депутаты опять выбирают Уполномоченного по правам человека // Астрахан ские ведомости, 25 ноября 1999 г.

[43] *Смолина Н.* Избран первый Уполномоченный по правам человека // Астраханские ведомости, 2 декабря 1999 г.

[44] Это обещание было выполнено — В. Аракелян был назначен начальником Управления по работе с обращениями и жалобами.

[45] Подчеркивая свое желание «выполнять волю избирателей» и отвечая на критику по поводу

назначения им глав администраций городов, М. Шаймиев пообещал снимать с работы тех глав администраций, которые проиграли выборы в Госсовет. Как это похоже на высказывание Генсека КПСС М. Горбачева после первых, относительно свободных выборов в Народные депутаты СССР 1989 г, о том, что первые секретари обкомов КПСС, которые проиграли выборы в депутаты, не имеют права оставаться на своих партийных должностях.

[46] По мнению ряда активистов движения «Равноправие и законность», которые в то время были депутатами Верховного Совета республики, этот комитет возник как ответ властей на их инициативу по созданию правозащитной организации в республике — в то время, как Министерство юстиции отказывало в регистрации устава их организации, а суд не принимал к рассмотрению их иска по поводу отказа в регистрации, неожиданно был зарегистрирован Комитет по правам человека с очень похожим Уставом.

[47] По информации Д. Вохмянина, при регистрации Комитета инициативная группа сталкивалась с огромным количеством проблем, решать которые ей помогали сотрудники Московской Хельсинкской группы.

[48] Из письма Д. Вохмянина автору этой статьи, 1.02.2001 г.

[49] Более подробно см.: *Сунгуров А.Ю.* Участие правозащитников в политике и пределы их сотрудничества с властью//Правозащитник. - 2000. - № 1. - С. 19-31.

[50] См., например, такие издания Комитета, как: Информационное пространство гражданского общества Республики Татарстан. — Казань, 2000., — 72 с; Мониторинг законодательства Республики Татарстан / Под ред. Р. Булатова, Д. Вохмянина и Р. Хакимова. — Казань, 1999. Вып.1. — 87 с; Вып, 2. — 88 с; Мониторинг районных судов г. Казани/ Под ред. Д. В. Вохмянинова. — Казань, 2000. — 96 с.

[51] Интервью с Д.В. Вохмяниным, январь 2001 г.

[52] См., также, другие его публикации по теме становления института Уполномоченного по правам человека: *Князькин С.* Международное право и институт Уполномоченного по правам человека. В сб.: Международные механизмы защиты прав человека. Разработки, рекомендации, выводы. — Казань, 1999. — С. 36-39: *Князькин С. И Булатов Р.* Проект закона Республики Татарстан «Об Уполномоченном по правам человека Республики Татарстан» и ретроспектива развития института омбудсмена. - В кн.: Мониторинг законодательства Республики Татарстан. - Казань, 1999. Вып.1. - С. 40-54.

[53] *Вагизов Р.Г., Курдюков* /'//., *Князькин С.А.* Комментарий к закону Республики Татарстан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» (международный и региональный аспекты). — Казань, 2000. — 100 с.

[54] В рамках проекта по мониторингу законодательства Республики Татарстан, выполненного Комитетом по защите прав человека, проводилось обсуждение законопроекта «Об Уполномоченном по правам человека...». Кроме уже упомянутых публикаций, можно привести также работу советника председателя Госсовета РТ Г. Щайхутлиновой «Некоторые вопросы формирования омбудемсновской службы в Республике Татарстан». В кн.: Мониторинг законодательства Республики Татарстан. — Казань, 1999. — Вып.1. — С. 55-63.

[55] *Рахимов И.* На сессии Государственного Совета // Республика Татарстан, 1 июля 2000 г.

[56] Среди его публикаций: «ООН и проблема международного терроризма. ООН: настоящее и будущее».— В сб.: Материалы международной научно-практической конференции. — Казань, 1996; «Человек должен знать свои права с детского сада» // Казань. - 1998. - № 7; «Реальный Федерализм как фактор стабильности российского общества» // Московский журнал международного права. - 1999. - №1. - С. 33.

[57] См, в частности, Права человека; Учебное пособие для учащихся средних школ / Под ред. Ф.М. Рудинского, В.С. Ломова. — Волгоград, 1994. — 104 с; Права человека. Сборник схем и определений / Составитель: проф. Ф.М. Рудинский. — Волгоград. - б.у. - 87 с; *Ковшиков ЕМ.* Права человека (теоретические основы): Пособие для сотрудников правозащитных организаций и общественных консультативных служб. — Волгоград, 1998. — 75 с.

[58] Отчет о региональном рабочем семинаре «Взаимодействие правозащитных организаций со СМИ: проблемы и пути их решения». г.Волгоград, 25-26 февраля 1999 г.
[59] В настоящее время уполномоченные по правам детей действуют в Волгоградской, Калужской и Новгородской областях, в городах Санкт-Петербург и Екатеринбург.
[60] Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 8.05.98 № 232.
[61] Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 6.07.98 № 361.
[62] *Львов К.* Депутаты против непопулярных решений // Деловое Поволжье. — февраль 2004. - №4. - С. 4.
[63] *Шумилин В.* Коммуниста тайно перевели в омбудсманы // Общая газета, 20-26 апреля 2000 г., №16(350).
[64] *СемергейЛ.В.* Защита прав человека на сомнительной основе //Деловое Поволжье, 11.05.2000, №17.
[65] См. статью В. Шумилина
[66] Так, например, кто-то позвонил на мобильный телефон председателя Законодательного собрания края, д.ю.н. А.В. Усса и стал передавать ему указания от находящегося в тюрьме Быкова. А. Усе немедленно созвал пресс-конференцию, так как справедливо расценил этот звонок как провокацию с возможностью использования записи разговора. *(Климов С.* Продолжаются провокации против Александра Усса // Вечерний Красноярск, 13 февраля 2001 г.)
[67] «Красноярский рабочий», 9 декабря 2000 г., см. также: «Не бери у власти корм с ладони. Беседа Татьяны Поповой и Александра Кошкаропа с участником съезда правозащитников, профессором Александром Гореликом» // Красноярский рабочий, 13 февраля 2001 г.
[68] *Горелик А.С, Назаров АД., Стойко Н.Г.* Справедливость судебного разбирательства и обеспечение права на защиту в уголовном производстве. Доклад по мониторингу. — Красноярск, 2000. - 153 с.
[69] Закон Красноярского края «О внесении дополнений и изменений в закон края «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» от 2.11.2000 г., № 12-274.
[70] Интервью с профессором А.С. Гореликом.
[71] *Дундина Г.К.* Уполномоченный на борьбу... //Антикоррупция, №2, 10 октября 1997 г.; *Федоров С.* С чистого листа // Северная корреспонденция, № 3, октябрь 1997 г.
[72] *Барандова Т.* Кто может заявить о нарушениях в Архангельской области? // Правда Севера, Июнь 1997 г.; Интервью с Т.Барандовой // Антикоррупция, №2, 10 октября 1997 г.
[73] Областная прокуратура возбудила уголовное дело о подлоге // Правда Севера, 25 февраля 1998 г.
[74] Заявление Учредительного съезда российского движения «За права человека», Москва, 20 ноября 1997 г.
[75] *Подкосенова Л.* Областная прокуратура не нашла виновного в искажении закона об уполномоченном //Правда Севера, 10 июня 1998 г.
[76] Еженедельный информационный выпуск Агентства социальной информации № 27 (188) 10-16 июля 1998 г.
[77] В обсуждении ситуации с и.о. Уполномоченного по правам человека приняли участие практически все участники событий, включая и правозащитницу Г. Дундину, и активистку «Яблока» Т. Баландину, и бывших сотрудников аппарата и.о. Уполномоченного.
[78] Институт Уполномоченного по правам человека в Архангельской области. Отчет о семинаре 9-10 апреля 1999 г. В кн.: На пути к региональному Уполномоченному по правам человека / Под ред. А.Ю. Сунгурова. - СПб., 2000. - С. 168-171.
[79] Там же. - С. 171-172.
[80] «Об Уполномоченном по правам человека в Архангельской области». - В кн.: Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской

Федерации и ее субъектах. Сборник документов. — М., 2000. — С. 639.
[81] *Рукман Е.* Один в поле воин, или последняя контратака капитана Пазюры // Комсомолец Заполярья, 20 мая 1995 г.
[82] Выступление И. Текиной на Международной конференции «Институт регионального Уполномоченного по правам человека: опыт законодательного регулирования и практической деятельности», Санкт-Петербург, 20-21 марта 1998 г.
[83] Институт Уполномоченного по правам человека в Мурманской области. Отчет о семинаре 12-13 февраля 1999 г. — В кн.: На пути к региональному Уполномоченному по правам человека / Под ред. А.Ю. Сунгурова. - СПб., 2000. - С. 164-168.
[84] Интервью с И.А. Лебедевым, ноябрь 2001 г.
[85] *Савченко А.* Мы рождены, чтоб сказку сделать былью// Хабаровские Известия, 10 июня 2000 г.; *Элъканович В.* Насколько уполномочен Уполномоченный? (В Законодательной Думе края) // Приамурские вести, 9 ноября 2000 г.
[86] Текст доклада и стенограмма итоговой конференции представлены в сборнике: Развитие институтатитута Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Т. 1. Петербургский Омбудсман / Под ред. А.Ю. Сунгурова. — СПб., 1999. — 276 с.
[87] Н.М. Гиренко трагически погиб летом 2004 г. от пули националиста.
[88] Более подробно о ситуации с первой попыткой выборов Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге см.: *Аракелян А.* Выборы Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. В кн.: Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Т. 2. Региональный Омбудсман. — СПб., 1999. — С. 214-219.
[89] *Вокуев Л.М.* Об этапах становления института Уполномоченного по правам человека в Республике Коми. В кн.: На пути к региональному Уполномоченному по правам человека / Под ред. А.Ю. Сунгурова. - СПб., 2000. - С. 48-55.
[90] Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Т. 2. Региональный Омбудсман. — СПб., 1999. — С. 236.
[91] На пути к региональному Уполномоченному по правам человека. — СПб., 2000. — 224 с; Участие власти в защите прав человека: Комиссии и уполномоченные. —СПб., 2001. — 232 с; Комиссии и Уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов / Под ред. А.Ю. Сунгурова. - СПб., 2002. - 288 с.
[92] Материалы «круглых столов» см. в сборниках: Третий круглый стол уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: перспективы развития. Саратов, 16-18 июня 2001 г. / Под ред. А.Ю. Сунгурова. — СПб., 2001. — 140 с; Четвертый круглый стол уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Смоленск, 12-14 октября 2001 г./Под Ред. А.Ю. Сунгурова, Н.А. Цымбаловой. — СПб., 2002. — 92 с; Шестой круглый стол уполномоченных по правам человека в субъектах РФ «Защита социальных прав граждан, совершенствование законодательства». — СПб., 2003. — 172 с.
[93] Специально для этого курса было подготовлено и издано учебное пособие: Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации / Под ред. А.Ю. Сунгурова. - СПб., 2003. - 312 с.
[94] О связи общественно-политической ситуации в области с ее геополитическим положением и историей см. подробнее *Сунгуров А.Ю.* Хронотоп как инструмент регионального политического анализа// Полис. - 2003. - №6. - С. 62-70; *Сунгуров А.Ю.* Хронотоп Калининградской области и особенности развития политических процессов в регионе. В кн.: Россия и Европейский Союз. - М., 2004. - С. 239-248.
[95] *Бестужев Е,,* Калининградская область: власть, гражданское общество и защита прав человека. В кн.: На пути к публичной политике: 10 лет «Стратегии». — СПб., 2003. — С. 163-169.

[96] Подробнее см.: Отчет о Международном семинаре «Развитие института Уполномоченного по правам человека в Калининградской области», г. Светлогорск, 30 ноября-2 декабря 2000 г. — В кн.: Участие власти в защите прав человека: Комиссии и уполномоченные. — СПб., 2001. -С. 187-190.
[97] См. Отчет о межрегиональном семинаре «Развитие института Уполномоченного по правам человека в Северо-Западной России», Санкт-Петербург, г. Пушкин, 22-24 декабря 2000 г. -С 190-194.
[98] Более подробную информацию о семинаре см. в: Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Т. 2. Региональный Омбудсман / Под ред. А.Ю. Сунгурова. - СПб., 1999. - С. 124-136.
[99] Более подробную информацию о семинаре см. в кн.: На пути к региональному Уполномоченному по правам человека / Под ред. А.Ю. Сунгурова. - СПб., 1999. — С. 184-189.
[100] Мы приводим здесь и далее материалы, связанные с Республикой Калмыкией, хотя ее обычно не относят к Северному Кавказу. В этом смысле мы говорим о Калмыкии как о республике, примыкающей к Северному Кавказу. Но, с другой стороны, Калмыкия географически существенно ближе к Северному Кавказу, чем, например, Ростовская область, где находится Северо-Кавказский научный центр РАН. И вторая проблема — в каком тогда географическом контексте анализировать происходящие там события? От Нижнего Поволжья она разительно отличается, от Черноземной России — тоже. Вот и остается своеобразным анклавом.
[101] См. *Аракелян А.* «Круглые столы» и острые углы: и то и другое необходимо. В поисках сочетания и баланса. — В кн.: На пути к региональному Уполномоченному по правам человека / Под ред. А.Ю. Сунгурова. - СПб., 2000. - С. 62-66.
[102] См. *Козлов В., Ишевский П.* Учреждение института Уполномоченного по правам человека — начало нового этапа в правозащитном движении на Кубани. — Там же — С. 66-78.
[103] Отчет о семинаре в Краснодаре см.: Там же. - С. 194-196.
[104] *Козлов В., Ишевский П.* - 2000.
[105] Интервью с А.И. Селюковым, апрель 2005 г.
[106] *Селюков А.* Большие полномочия для защиты «маленького» человека // Ставропольские губернские ведомости, №106, 15 июня 2001 г.
[107] Интервью с А.И. Селюковым.
[108] Резолюция научно-практической конференции «Военные в социально-политической структуре общества». Ставрополь, 17 ноября 2001 г.
[109] См., *Клюковский Б.* Уполномочить на защиту прав я предлагаю Алексея Селюкова // Ставропольские губернские ведомости, № 79, 30 апреля 2002 г.
[110] Яркий пример — республики Башкортостан и Калмыкия. Подобные мотивы характерны и для некоторых президентов республик бывшего СССР.
[111] Примером может служить создание института в Смоленской области, позже — в Волгоградской, Брянской областях, в какой-то мере — в Краснодарском крае.

Глава 7. Деятельность института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации

7.1. Нормативная основа института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации

Нормативную основу для введения поста Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ дает Федеральный конституционный закон № 1 «Об Уполномоченном по правам человека в субъекте РФ», ст. 5 которого гласит: «]. В соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. 2. Финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и его аппарата осуществляется из средств субъекта Российской Федерации».

Ранее, в разделе 4.6, мы уже отмечали, что эта статья была одной из причин несогласия Совета Федерации с принятым Государственной Думой законом. В первом варианте текста говорилось, что Уполномоченный по правам человека назначает в субъектах РФ своих представителей. Члены верхней палаты российского парламента были против, считая, что такое положение будет противоречить федеративным принципам российского государства. Тогда появился второй вариант, который гласил, что «В субъектах Российской Федерации учреждается должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации». Теперь возражение российских сенаторов вызвала утвердительная формулировка закона, в итоге работы согласительной комиссии в тексте закона оказалась сослагательная форма — должность Уполномоченного по правам человека «может учреждаться», то есть может и не учреждаться. В результате этого компромисса к августу 2005 г. эта должность введена только в трети субъектов РФ. К сожалению, ст. 5 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в субъектах РФ» является практически единственным нормативным документом федерального уровня, обеспечивающим деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. По инициативе и федерального Уполномоченного и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ была подготовлена целая серия законопроектов федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ», однако ни один из них не был принят Государственной Думой РФ. В этой ситуации ФКЗ №1 стал своеобразной нормой, с которой сверяют свои законы прокуроры республик, краев и областей и, в случае значительного отличия, заявляют протест. Так, например, после протеста прокуратуры и решения суда депутаты Законодательного собрания Санкт-Петербурга были вынуждены существенно изменить саму концепцию Уполномоченного, сделав его действительно независимой фигурой (в первоначальном варианте он действовал на правах достаточно самостоятельного, но все же подразделения городского парламента

— близко к статусу Счетной палаты).

При рассмотрении процесса развития института Уполномоченного по правам человека в российских регионах следует отметить создание в середине 90-х годов в ряде субъектов РФ своеобразных «квазиомбудсманов». Так, например, в Санкт-Петербурге в 1994—1996 гг. существовала должность Уполномоченного по правам человека. Он входил в состав правительства Петербурга и действовал на основании утвержденного распоряжением мэра Положения, а не закона. Другой пример — Ленинградская область, где с 1997 г. существует должность Уполномоченного по правам человека Правительства Ленинградской области. Здесь одно название говорит само за себя. В отличие от Петербурга, где Уполномоченный, согласно Положению, хотя и назначался мэром по согласованию с полномочным представителем президента, но, тем не менее, утверждался Городским собранием, в Ленинградской области он назначается губернатором и находится в оперативном подчинении у вице-губернатора по административно-правовым вопросам, выполняет его поручения. Фактически данное должностное лицо мало отличается от комиссий по правам человека при главах администраций, только имеет иное название.

В отличие от этих примеров, все рассматриваемые далее уполномоченные в субъектах РФ действуют на основе принятых региональными парламентами законов, и в конституциях или уставах этих регионов есть упоминание о соответствующей должности. В предыдущем разделе мы останавливались уже на разнообразных препятствиях, возникающих на пути принятия законов о региональных уполномоченных по правам человека. Тем не менее, к весне 2005 г. такие законы были приняты в тридцати четырех субъектах РФ.

Важно отметить, что однажды принятый закон не является финальным. В ряде случаев уполномоченные, начав свою деятельность, видят его несовершенство и, внося в региональный парламент свои поправки, значительно его усовершенствуют. Так, например, в закон «Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области», принятый в 1998 г., затем, по инициативе Уполномоченного по правам человека В.Н. Осина, пять раз вносились поправки, направленные на повышение эффективности нового института.

В данной работе для анализа нормативной базы деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ выбраны двадцать семь законов, принятых в 1996-2002 гг. субъектами РФ, а также Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в РФ». Это (по порядку принятия) законы Республики Башкортостан[1] (29.04.96); Свердловской области[2] (14.06.96), Российской Федерации[3] (26.02.97), Архангельской области (15.07.97), Красноярского[4] (21.10.97, поправки 26.03.01) и Приморского (11.12.97, поправки 10.02.99) краев, г. Санкт-Петербурга (30.12.97, поправки 13.09.98), Смоленской[5]. (19.04.98, поправки 11.02.99, 04.06.99, 17.07.00), Саратовской[6] (12.10.98), Тюменской (11.11.98, поправки 13.05.99), Астраханской[7] (15.01.99, поправки 16.04.99) и Амурской[8] (29.11.99) областей; Республики Татарстан[9] (03.03.00), Волгоградской[10] (31.03.00) и Калининградской" (19.05.00, поправки 03.11.00) областей, Краснодарского края

(04.07.00 г., поправки 01.03.02), республик Марий Эл (21.09.00, поправки 21.12.00) и Калмыкии[12] (13.11.00), Самарской[13] (24.11.00), Пермской[14] (09.12.00), Кемеровской[15] (28.12.00), Московской[16] (12.01.01) и Липецкой (27.08.01) областей, республик Коми (8.02.02) и Саха (Якутия) (17.10.02), Калужской области (10.06.02), Ставропольского (8.09.02 г.) и Алтайского (11.11 02) краев. Почти во всех рассматриваемых законах (за исключением Республики Башкортостан) институт Уполномоченного является отдельной структурой, имеющей свой аппарат сотрудников, счет и печать и финансируемой за счет специальной строки в бюджете. В Федеральном законе особо оговаривается «независимость и неподотчетность» Уполномоченного «каким-либо государственным органам и должностным лицам» (ст.2, ч. 1). Аналогичная норма присутствует в актах республик Башкортостан, Калмыкия и Татарстан, Калининградской, Кемеровской, Самарской и Смоленской областей. В законах Красноярского края, Амурской, Астраханской и Волгоградской областей отмечается также независимость Уполномоченного от органов местного самоуправления. В принятом до Федерального закона законе Свердловской области говорится лишь о независимости Уполномоченного[17]. В законе Московской области говорится о независимости и неподотчетности Уполномоченного только «органам и должностным лицам Московской области». С другой стороны, в законе Пермской области выделена специальная статья «Независимость Уполномоченного», в которой говорится:

— «Уполномоченный осуществляет свою деятельность самостоятельно и неподотчетен каким-либо государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам.

— Вмешательство в деятельность Уполномоченного, которую он осуществляет в пределах своей компетенции, не допускается».

В законе Саратовской области понятие «независимость Уполномоченного» вообще не используется, зато присутствует специальная ст. 31, гласящая:

«Вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решение, неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных настоящим Законом, а равно воспрепятствование деятельности Уполномоченного в иной форме влечет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации».

С учетом вполне вероятного желания многих государственных структур повлиять на решения Уполномоченного, четко оговоренные законе независимость и неподотчетность последнего являются, на наш взгляд, положительным фактором.

Важным представляется также четкое отнесение должности Уполномоченного к государственным должностям категории «А», как это имеет место в законах Саратовской, Пермской и Самарской областей и ряда других субъектов РФ. Такая зафиксированная в законе позиция позволяет уберечь уполномоченных и сотрудников их аппаратов от ряда ненужных проблем и закрепить их высокий статус.

В законе Республики Башкортостан ничего не упоминается о порядке финансирования Уполномоченного, но судя по тому, что «Для обеспечения

деятельности Уполномоченного назначаются помощники (референты) из числа работников аппарата Секретариата Государственного собрания» (ст. 38), структура Уполномоченного является практически частью структуры представительного органа власти.

7.2. Цели и задачи уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации

В Федеральном законе «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» цели и задачи нового института сформулированы в одном предложении: (п. 3 ст. 1): «Средствами, указанными в настоящем Федеральном конституционном законе, Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты».

Практически такая же формулировка при определении цели и задач обсуждаемого института используется в законах Республики Башкортостан, Красноярского края, Амурской, Волгоградской, Московской и Саратовской областей. В законе Республики Калмыкия вместо «международного» говорится о развитии «межнационального сотрудничества»; в законе Московской области к «международному» добавлено «межрегиональное», а в случае Кемеровской области говорится уже просто о «развитии сотрудничества».

В законах ряда субъектов РФ цель создания института и выполняемые им задачи сформулированы в разных пунктах и даже статьях закона. Так, в законе Краснодарского края в ст. 1 говорится: «Должность Уполномоченного по правам человека в Краснодарском крае (далее — Уполномоченный по правам человека) учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан в Краснодарском крае, их соблюдения государственными органами, органами местного самоуправления в Краснодарском крае и должностными лицами».

Задачи же нового института сформулированы позже, в ст. 10, которой открывается глава III закона, посвященная компетенции Уполномоченного: «Основными задачами Уполномоченного по правам человека являются:

— содействие беспрепятственной реализации основных прав и свобод человека и гражданина и всемерное содействие их восстановлению в случае нарушения государственными органами, органами местного самоуправления в Краснодарском крае и должностными лицами;

— внесение предложений по приведению законодательства Краснодарского края в области прав и свобод человека и гражданина в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;

— развитие международного и межрегионального сотрудничества в

области прав и свобод человека;

— правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты». Аналогичным образом сформулированы цели и задачи в законах республик Коми и Якутия (Саха), Алтайского края и Тюменской области в законе Астраханской области, использующем первый из обсуждаемых вариантов — объединенную формулировку целей и задач института — вместо норм международного права говорится о нормах права российского, в законах республик Марий Эл и Татарстан, Ставропольского края, Калининградской и Липецкой областей и Санкт-Петербурга среди списка задач отсутствуют «Приведение законодательства в соответствие...» и «Развитие международного сотрудничества...». Последняя задача отсутствует также в законах Астраханской, Пермской и Самарской областей. «Правовое просвещение», как одно из направлений работы уполномоченных, отсутствует в законах Республики Марий Эл, Астраханской и Калининградской областей и Санкт-Петербурга

Наиболее лаконично цель создания института Уполномоченного по правам человека определена в законах Республики Марий Эл и Ставропольского края: «Должность Уполномоченного учреждается... в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными и муниципальными служащими». В этих случаях формулировать задачи этого института законодатель посчитал излишним.

В ряде законов задачи нового института сформулированы несколько иначе. Так, в законах Волгоградской, Свердловской и Смоленской областей указаны следующие позиции:

— усиление гарантий государственной защиты прав и свобод человека;

— содействие беспрепятственной реализации прав и свобод человека;

— обеспечение соблюдения и уважения прав, свобод и достоинства человека государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

В законах республик Башкортостан и Калмыкия указывается также, что Уполномоченный по правам человека: «информирует органы государственной власти Республики и общественность о положении дел в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Республике». В законах Калининградской области и Санкт-Петербурга это положение приведено в несколько иной формулировке, однако существенно меняющей его смысл: здесь Уполномоченный должен информировать о положении дел в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина уже не «органы государственной власти и общественность», а население области.

В законе Калининградской области (ст. 2) указываются следующие задачи Уполномоченного:

« — организация и осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти Калининградской области, органами местного самоуправления в

Калининградской области, их должностными лицами;...

— содействие совершенствованию механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

— содействие в координации деятельности органов государственной власти Калининградской области и органов местного самоуправления Калининградской области в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина».

Первая из этих задач присутствует также в законах Архангельской и Пермской областей и Санкт-Петербурга, а третья — Архангельской области и Санкт-Петербурга.

Анализируя вышеприведенные задачи института регионального Уполномоченного, легко видеть, что в одних случаях создаваемый институт более направлен на обслуживание органов государственной власти, а в других — населения соответствующих регионов.

7.3. Сфера компетентности

Проблемы с определением четкой сферы компетенции, существующие при развитии института Уполномоченного по правам человека на национальном уровне, еще более усложняются при рассмотрении деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Если на национальном уровне основной проблемой является отношение Уполномоченного и судебной системы, то на уровне регионов к ней добавляется проблема деятельности иных федеральных структур и их чиновников, действующих на территории субъекта федерации и нарушающих права человека.

Существующая на осень 2005 г. непрописанность фигуры Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (как, впрочем, и фигуры федерального Уполномоченного) в большинстве действующих правовых актов, как, например, уголовно- и административно-процессуальный кодексы, может приводить, а зачастую и приводит к сомнениям относительно правомочности тех или иных его действий. Наиболее широко компетенция Уполномоченного была зафиксирована в законе Волгоградской области: «Уполномоченный принимает к рассмотрению... жалобы... лиц... находящихся на территории Волгоградской области, на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, руководителей предприятий, учреждений, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, если заявитель уже исчерпал возможные способы защиты своих прав в административном и судебном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.»

Как мы видим, здесь круг полномочий шире даже чем у государственных и муниципальных чиновников, он охватывает руководителей практически всех

существующих организаций — и бизнес-структур, и общественных организаций. Аналогичная формулировка — «организациями, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности» присутствует и в законе Республики Коми. В соответствии с законом Алтайского края компетенция краевого Уполномоченного распространяется и на коммерческие организации.

В остальных анализируемых законах компетенции Уполномоченного все же ограничены государственной и муниципальной сферами. Так, в законе Астраханской области говорится: «Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие), но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе». Сходные формулировки приведены в законах республик Калмыкии и Татарстана, Пермской, Саратовской, Смоленской, Свердловской и Кемеровской областей

В большинстве законов, принятых в последнее время, однако, оговаривается компетенция Уполномоченного принимать жалобы только на действия государственной власти данного субъекта РФ. Так, в законе Самарской области приведена следующая формулировка: «Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов Самарской области, органов местного самоуправления, должностных лиц этих органов, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе».(Курсив наш — А. С). Аналогичные формулировки приведены в законах республик Коми, Марий Эл и Саха (Якутия), Алтайского и Ставропольского краев, Калининградской, Калужской и Московской областей.

В законе Амурской области ограничение касается только «решений федеральных органов государственной власти», т.е. действия отдельных федеральных чиновников включены в его компетенцию. Эта же, по сути, мысль, но в иной формулировке приведена в законе Красноярского края: «Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения федеральных государственных органов, должностных лиц и государственных служащих, осуществляющих свою деятельность за пределами Красноярского края».

Включение в тексты законов об уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, принятых в 2001-2002 гг. и позднее, уточнений, что компетенция этого института распространяется только на государственных служащих соответствующих субъектов РФ, вызвано, как правило, усилением внимания прокуратуры к текстам соответствующих законов. Это внимание обусловлено, на наш взгляд, как общей установкой на устранение излишнего расхождения регионального законодательства, отражающей тенденцию усиления «вертикали власти», так и недовольством прокуроров регионов чрезмерным, по их мнению, вниманием уполномоченных по правам человека к нарушениям прав человека в органах внутренних дел. Если же четко определить, что структуры МВД, как федеральные структуры, не входят в компетенцию региональных омбудсманов, то прокуратура сохранит за собой монополию на проверку деятельности

милиции, по-старому закрывая глаза на избиения и иные формы нарушений прав человека в этих структурах. Именно поэтому прокуратура неоднократно опротестовывала уж принятые законы, в которых не оговаривалось специально ограничение компетенции уполномоченных только государственными органами данного субъекта РФ, а использовалась формулировка, аналогичная вышеприведенной закона Волгоградской области. При этом важно отметить, что существуют различные примеры судебных решений, вынесенных в ответ на подобные протесты прокуратуры. Так, например, в Волгоградской области суд вынес решение о правоте прокуратуры, и в областной Думе готовится новая редакция закона об Уполномоченном по правам человека. А в Республике Татарстан суд отклонил аналогичный протест прокуратуры, основываясь на том, что защита прав человека является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В большинстве случаев в анализируемых законах не делается каких-либо специальных оговорок относительно взаимоотношений региональных уполномоченных с судебной системой. Исключение составляют законы Амурской, Свердловской и Тюменской областей, в которых указывается: «Жалобы на решения или действия (бездействие) судей могут быть приняты к рассмотрению только в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина в процессе судопроизводства либо отказа судом в приеме жалобы на действия и решения государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц». Реальная практика взаимодействия региональных , уполномоченных и судебной системы будет рассмотрена далее в специальном разделе.

В ряде законов из компетенции Уполномоченного исключено право рассмотрения жалоб на действия и решения региональных органов законодательной власти. Такое положение прописано в законах республик Башкортостан, Калмыкия; Коми, Марий Эл и Саха (Якутия), Алтайского, Приморского и Ставропольского краев, Амурской, Архангельской, Волгоградской, Саратовской и Смоленской областей. В остальных анализируемых законах такое ограничение отсутствует. Следует отметить, что такая процедура изъятия достаточно широко практикуется в мировом опыте.

Достаточно оригинальная формулировка, также ограничивающая компетенцию Уполномоченного, содержится в законе Калининградской области: «Заключения Уполномоченного не могут содержать политических оценок решений, принимаемых органами государственной власти Калининградской области по вопросам их ведения».

В законах республик Башкортостан и Калмыкия и Приморского края из сферы полномочий регионального Омбудсмана изъяты также «действия и решения представительных органов местного самоуправления. Во всех других рассматриваемых субъектах РФ решения представительных органов МСУ входят в компетенцию Уполномоченного.

7.4. Процедура выдвижения, назначения и возможности

отставки Омбудсмана

Требования к кандидатуре Уполномоченного

Во всех законах, за исключением законов Саратовской области и Санкт-Петербурга, существует возрастное ограничение для кандидатуры на пост Уполномоченного. В девяти случаях (Республика Марий Эл, Красноярский и Ставропольский края, Архангельская, Волгоградская, Калининградская, Липецкая, Пермская и Свердловская области) требуется, чтобы кандидат был не моложе 30 лет. В то же время во всех остальных рассматриваемых случаях, т.е. в шестнадцати из двадцати семи, возрастная планка поднята до 35 лет.

В большинстве рассматриваемых региональных законов отсутствует какое-либо требование к кандидату, связанное с его проживанием на территории субъекта РФ. В девяти случаях требование проживания в соответствующей республике или области имеет место, правда без указания требуемого срока проживания (Республика Калмыкия, Приморский край, Амурская, Волгоградская, Кемеровская, Липецкая, Свердловская, Смоленская и Тюменская области). В законе Астраханской области установлен срок проживания на территории области, дающий кандидату право претендовать на должность Уполномоченного, — 5 лет. Наконец, в законах республик Башкортостан и Татарстан от кандидата на пост Уполномоченного требуется наличие гражданства этих республик. И если требование гражданства РФ от федерального Уполномоченного представляется вполне естественным, то для регионального законодательства такое требование является, на наш взгляд, сомнительным, не говоря уже о проблематичности самого статуса гражданства республики в составе РФ.

В большинстве из рассматриваемых случаев (включая федерального Уполномоченного) отсутствуют какие-либо требования к уровню образования кандидата. В законах Амурской, Архангельской и Волгоградской областей требуется наличие высшего юридического образования, однако, с формулировкой «как правило». Еще более строгое требование, впрочем, также с добавкой «как правило», содержится в законе Свердловской области: кандидат на эту должность должен иметь ученую степень в области права либо высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности не менее 10 лет. Отметим здесь, что сама жизнь показала сомнительность таких жестких требований: в трех из четырех областей (а в Свердловской — уже дважды) на должность Уполномоченного избирались люди без высшего юридического образования.

В законе Краснодарского края наличие юридического образования является для кандидата на пост Уполномоченного по правам человека обязательным, причем в первоначальной формулировке закона требовался и 10-летний стаж работы по специальности в государственных органах власти. Такое жесткое требование фактически служило как средство для «отсечения» неугодных власти кандидатов и было настолько сложно выполнимо на практике, что было отменено в начале 2002 г. Требование наличия у кандидата высшего юридического

образования содержится и в законах Московской и Тюменской областей, причем единственной альтернативой здесь является высшее образование и стаж государственной службы на высших или главных государственных должностях не менее 4 лет. В законах Алтайского края и Астраханской области оговаривается наличие высшего образования. Это последнее требование, хотя и не прописанное в большинстве законов, выполняется, впрочем, во всех случаях, причем многие омбудс-маны имеют и по два высших образования.

Наличие у кандидата познаний в области прав и свобод человека и опыта их защиты является необходимым условием практически во всех рассматриваемых случаях. В ряде законов (Амурская, Свердловская области) указывается на необходимость того, чтобы кандидат обладал «высокими моральными качествами, пользовался доверием общественности», а в законе Волгоградской области требуется даже «обладание безупречными моральными качествами». Требование обладания кандидатом избирательным правом содержится в законах Астраханской и Свердловской областей, в первом из этих случаев упоминается также и «отсутствие судимости». В Федеральном законе от кандидата требуются «познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты» (ст. 6).

В наиболее лаконичной форме требования (точнее, пожелания) к кандидатуре на пост Уполномоченного сформулированы в законе Саратовской области: «На должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, имеющее познания в сфере прав и свобод человека и гражданина» (ст. 4). Как видно, в последнем случае репутация кандидата и опыт правозащитной деятельности даже не упоминаются.

На наш взгляд, здесь, так же как и в других описанных выше случаях, вряд ли целесообразно увеличивать список требований к кандидатуре Уполномоченного, тем более что понятия типа «доверия общественности» являются очень субъективными.

Процедура выдвижения

Как показывает российский и международный опыт, вроде бы чисто техническая процедура выдвижения кандидата имеет очень важное значение для исхода всего процесса. Более того, величина круга акторов, которым законодатель позволяет полноценно участвовать в процессе выдвижения, а следовательно — и обсуждения кандидатур, может, на наш взгляд, служить показателем степени демократичности политического режима в данном регионе.

Итак, крайне авторитарный пример выдвижения представляют четыре субъекта РФ, в которых право выдвижения кандидатуры Уполномоченного предоставлено только главе исполнительной власти — президенту (республики Калмыкия, Коми и Саха (Якутия) или губернатору (Кемеровская область). Очень близок к ним случай Республики Башкортостан, где этим правом пользуется также один человек — но не президент, а спикер парламента —

председатель Государственного Совета. В Республике Татарстан этим правом обладают уже два лица — президент и председатель Госсовета, а в законе Свердловской области до недавнего времени существовала наиболее оригинальная формула — кандидатуру Уполномоченного предлагали совместно губернатор и председатель областного суда (после внесения изменений в закон остался только губернатор).

В большинстве случаев правом выдвижения обладают как губернатор, так и депутаты областного или краевого органы представительной власти (Республика Марий Эл, Приморский и Ставропольский края, Амурская, Астраханская, Волгоградская, Саратовская, Смоленская и Тюменская области) либо к ним в качестве самостоятельного актора добавляются также и депутатские объединения (Краснодарский и Красноярский края, Московская и Самарская области).

В законах Архангельской и Пермской областей круг субъектов выдвижения еще шире: наряду с губернатором и депутатами областной Думы в этот круг входят и представительные органы местного самоуправления. В законе Смоленской области, кроме того, специально указано, что «Любое лицо или общественное объединение вправе обратиться через депутата с предложением по кандидатуре Уполномоченного» (ст.5, ч. 1). Аналогичная возможность обращения со своими предложениями к губернатору или председателю областного суда оговаривается для «любого лица или общественного объединения» в законе Свердловской области (ст.6, ч.3).

Эта тенденция привлечения к процедуре выдвижения более широкого круга граждан получила свое дальнейшее развитие в законах Калининградской и Липецкой областей и Санкт-Петербурга, где правом выдвижения обладают также и депутаты Государственной Думы от субъекта РФ, и зарегистрированные в установленном порядке общественные объединения области или города. Все эти участники процесса выдвижения кандидатуры Уполномоченного, за исключением депутатов Государственной Думы, указаны также в законах Алтайского края и Калужской области. В последнем случае правом выдвижения кандидатуры Уполномоченного обладает также и правительство области.

Избрание Уполномоченного

Избрание Уполномоченного во всех рассматриваемых случаях производится законодательным органом субъекта Российской Федерации. Почти во всех регионах выборы производятся «простым большинством голосов от общего числа депутатов при тайном голосовании».

Заложенная первоначально в закон Красноярского края норма о необходимости получить не простое, а квалифицированное (две трети голосов) большинство показала свою низкую функциональность — после нескольких безрезультатных попыток избрания Уполномоченного в закон были внесены соответствующие изменения. В итоге Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае был успешно избран в феврале 2001 г.

И только в Свердловской области сохраняется норма, в соответствии с которой Уполномоченный по правам человека избирается «большинством голосов не менее двух третей от установленного численного состава палаты представителей Законодательного собрания Свердловской области при тайном голосовании». В этом случае требование квалифицированного большинства не явилось препятствием для избрания уже двух региональных омбудсманов.

Срок полномочий

За исключением Республики Башкортостан, Ставропольского края и Липецкой области, где Уполномоченный избирается на четыре года, во всех остальных рассматриваемых регионах срок его полномочий установлен в пять лет. В Астраханской области, где исходно был установлен 4-летний срок работы Омбудсмана, этот срок был затем увеличен до пяти лет. Из этих двух вариантов (4 и 5 лет) более предпочтительным и соответствующим международным стандартам является второй, так как пятилетний срок обеспечивает разрыв цикла деятельности Уполномоченного с четырехлетним циклом деятельности регионального законодательного органа, что обеспечивает большую независимость Уполномоченного. Эта же норма — пятилетний срок — записана и в Федеральном законе.

Во всех законах, за исключением закона Санкт-Петербурга, также указано, что Уполномоченный не имеет права избираться на эту должность более чем два срока подряд.

Возможность отставки

В соответствии со сложившейся в последние годы практикой законодательного обеспечения Омбудсмана в поставторитарных странах, Уполномоченный по правам человека почти во всех субъектах РФ обладает высокой степенью независимости, выражающейся, в частности, в крайне усложненной процедуре отставки.

Так, например, в законе Пермской области (ст. 9) указано, что: «Досрочное освобождение Уполномоченного от должности производится Законодательным собранием в следующих случаях:

— подачи заявления о сложении с себя полномочий;

— вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении Уполномоченного;

— вступления в силу решения суда о лишении дееспособности Уполномоченного;

— нарушения требований ст. 8 настоящего закона».

Статья 8 закона оговаривает невозможность для Уполномоченного быть депутатом, находиться на государственной и муниципальной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением научной, преподавательской либо иной творческой деятельности, а также быть членом политических организаций, в том числе политических партий и политических

движений. Аналогичные запреты существуют и во всех других анализируемых законах, за исключением закона Волгоградской области (см. раздел 6.6).

Таким образом, на период своих полномочий региональный Омбудсман не может быть отстранен ни по желанию губернатора или президента, ни по решению Законодательного собрания, основанием которых может быть, например, недовольство работой обсуждаемого института.

До весны 2005 г. единственным исключением был принятый в 2002 г. закон «Об Уполномоченном по правам человека в Ставропольском крае», в ст. 9 которого в перечне причин для досрочного освобождения Уполномоченного присутствует пункт «ж»: «Выражение недоверия со стороны губернатора Ставропольского края или группы депутатов Государственной Думы Ставропольского края численностью не менее одной трети от установленного числа депутатов Государственной Думы Ставропольского края. Решение о досрочном освобождении Уполномоченного от должности принимается большинством голосов от числа избранных депутатов Государственной Думы Ставропольского края». При этом, благодаря высокому авторитету Уполномоченного по правам человека в этом крае А.И. Селюкова, бывшего прокурора края, вопрос о применении этого пункта никогда не поднимался.

Иная ситуация сложилась в Московской области, где в начале 2005 г. областная Дума приняла поправку к закону об Уполномоченном, вводившую в закон аналогичную возможность «отставки по недоверию». Этот случай будет рассмотрен подробнее далее, однако сама тенденция к снижению реальной независимости регионального Омбудсмана не может не настораживать.

7.5. Инициация и проведение расследований

Порядок инициирования

Наиболее общим способом инициирования рассмотрения дела является его начало на основе жалобы или заявления граждан. Уполномоченный ведет прием граждан и рассматривает жалобы, обращения и заявления лиц, права и свободы которых были нарушены.

Жалобы могут быть поданы любым лицом, независимо от гражданства, права которого были нарушены на территории данного субъекта РФ, в срок, не позднее одного года с момента нарушения прав либо с момента, когда заявителю стало об этом известно. В случае особой общественной значимости жалобы, она может быть принята и в случае нарушения этих требований (в Федеральном законе, в законах Красноярского края и Саратовской области последняя возможность не предусмотрена).

В законах ряда регионов особо оговаривается порядок подачи жалоб из мест заключения: «Заявления, жалобы и письма, направляемые Уполномоченному лицами, находящимися в местах лишения свободы, цензуре и перлюстрации не подлежат» (ст. 17 закона Республики Башкортостан).

Наряду с рассмотрением дела на основе поданной жалобы или заявления, во всех законах и законопроектах предусмотрено инициирование рассмотрения

дела по собственной инициативе Уполномоченного. Приведенная ниже формулировка Свердловского закона повторяется в других законодательных актах с очень небольшими изменениями: «При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав человека либо в случаях, имеющих особое общественное значение, Уполномоченный вправе возбудить производство по этим делам по собственной инициативе, известив о возбуждении производства по делу соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо» (ст.10, ч.5).

В законах двух субъектов РФ — Краснодарского края и Санкт-Петербурга предусмотрена также возможность проведения проверки по поручению высших органов власти региона. Так, в ст. 11 закона «Об Уполномоченном по правам человека в Краснодарском крае» сказано: «осуществляет проверку по обращению законодательного органа государственной власти Краснодарского края или главы исполнительного органа государственной власти Краснодарского края поступивших сведений о представляющих общественную опасность нарушениях основных прав и свобод человека и гражданина». Полномочия при рассмотрении дела

Во всех рассматриваемых актах правам Уполномоченного при проведении проверки посвящены специальные статьи законов. Приведем здесь соответствующую статью из закона об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан (ст. 19), в которой наиболее полно представлены возможности Омбудсмана при рассмотрении дела: «В целях реализации своих основных задач Уполномоченный имеет право:

1) беспрепятственно посещать все органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, общественные объединения и воинские части;

2) запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

3) получать объяснения от должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

4) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, относительно которых Уполномоченный располагает информацией о нарушениях прав человека;

5) поручать государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

6) знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и

материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

По вопросам своей деятельности Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава воинских формирований, администрацией мест принудительного содержания».

Этот перечень возможностей полностью совпадает с аналогичным списком для Уполномоченного по правам человека в РФ. В законах других субъектов РФ возможности региональных уполномоченных прописаны несколько уже. Так, например, право «получать объяснения от должностных лиц и государственных служащих» отсутствует у уполномоченных по правам человека в Республике Башкортостан, Калининградской и Московской областях (в законе Пермской области это право, наоборот, усилено — здесь Уполномоченный имеет право получать письменные объяснения должностных лиц).

Не имеют законодательно закрепленного права «присутствовать на заседаниях коллегиальных органов государственной власти, управления и МСУ» уполномоченные по правам человека в Республике Башкортостан, Амурской, Волгоградской, Пермской, Свердловской, Смоленской и других областях.

Очень важным для эффективной работы правом «проводить самостоятельно или совместно... проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц» обладают, наряду с Уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан, только уполномоченные в Республике Калмыкия, Красноярском крае, Амурской, Астраханской, Волгоградской, Московской, Самарской, Свердловской и Смоленской областях, а Уполномоченные по правам человека в Республике Башкортостан и Пермской области могут делать такую проверку только «совместно».

Отсутствует закрепленная возможность «поручать государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений» у омбудсманов в Республике Калмыкия, Кемеровской, Московской, Свердловской и Смоленской областях, а в Астраханской области Уполномоченный обладает правом лишь рекомендовать провести подобную экспертизу. Аналогичным образом отсутствует право «безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти и управления...» для уполномоченных по правам человека в республиках Башкортостан и Калмыкия, в Амурской, Калининградской, Свердловской и Смоленской областях. К сожалению, правом «знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу...», наряду с Уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан, обладают только уполномоченные из республик Башкортостан, Саха (Якутия), Краснодарского и Приморского краев, Волгоградской, Смоленской и

Тюменской областей и Санкт-Петербурга.

Следует особо подчеркнуть указанное в законе Пермской области (ст. 14) право посещения «органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных организаций... на территории Пермской области» не только для самого Уполномоченного, но и для сотрудников его аппарата на основании письменного поручения Уполномоченного.

Во всех анализируемых документах присутствует упоминание о том, что «При рассмотрении обращения (жалобы) Уполномоченный обязан предоставить возможность органу государственной власти, органу местного самоуправления или должностному лицу, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, дать объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки».

Как видно из вышеприведенного анализа законодательства, уполномоченные по правам человека имеют широкие возможности для реального расследования случаев нарушения прав человека, выявления всех обстоятельств дела, что может им позволить принять правильное решение. Именно широкие возможности для рассмотрения вопроса по существу отличают этот институт от обычного для нашей страны бюро жалоб.

Реальный опыт рассмотрения дел

Как же эти возможности используются на практике? Приведем ниже ответы сотрудников ряда аппаратов уполномоченных по правам человека на вопросы автора этих строк, заданные слушателям Курса повышения квалификации сотрудников аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах РФ в процессе проведения Интернет-семинара в режиме «он-лайн» весной 2004 г.

Вопрос 1. Насколько часто в ваших аппаратах практикуют самостоятельные проверки (расследования) ?

— Такие проверки проводятся. Однако специальной статистики нет

— Такие проверки проводятся, но редко. В основном с представителями ГУИН и прокуратуры.

— Такие расследования бывают, правда, не часто. Отдельная статистика не ведется

— Более 30% всех жалоб «подвергаются» проверкам.

— Большинство жалоб попросту анализируются. Если выявляется нарушение то, конечно, проводится проверка и зачастую «письменная». Однако в некоторых случаях, если есть основания предполагать, что имеют место грубые нарушения прав, проводится выездная проверка.

— Выездные проверки проводятся по мере наглости госорганов, это где-то 5% от общего числа жалоб. Для выездных проверок введен специальный человек. Этот человек отработал 7 лет следователем в ГУВД, имеет опыт контроля за следственной деятельностью УВД и работы с прокуратурой.

— Специального человека по проведению проверок в аппарате нет. Проведением проверок занимается каждый сотрудник по своему направлению.

Что же касается органов прокуратуры и милиции обычно обращаемся с ходатайством о проведении такой проверки. Отказов в таких случаях не было.

Вопрос 2. Бывают ли случаи, что после ваших проверок другие компетентные органы говорят, что обнаруженного вами факта, по их мнении, не было?Как вы поступаете в этом случае?

— Заключения Уполномоченного, в основном, уже имеются после рассмотрения материалов жалоб, госорганы обычно исправляются, если нет, то обращаемся в вышестоящие органы.

— Само наличие факта нарушения признают все, но некоторые умудряются дать объяснения так, что и факт-то уже вроде не имеет признаков нарушения.

— Оспариваний заключений УПЧ не было.

Вопрос 3. Практикуете ли вы совместные проверки (расследования) с другими органами? Например, с прокуратурой или милицией. Если да, то как часто и какие результаты ?

— У нас в аппарате было не очень много совместных с другими ведомствами проверок или расследований, но, пожалуй, одна была «глобальная» — о соблюдении прав детей в детских домах. Она еще не совсем доведена до конца. Сталкивание интересов различных ведомств оказалось довольно жестким. Было несколько «мелких» признаний своих ошибок 2-3 ведомствами, но воз пока и ныне там. Последнее слово ждем из прокуратуры области.

— Мы обычно ходатайствуем о приведении проверок другими органами, если у них получится лучше, например, в коллегии судей или УСБ ГУВД.

— Да, практикуем, результат положительный. Самый результативный с ГУИН.

— Чаще всего с нами сотрудничают депутаты областной Думы, представители департаментов администрации, представители УИН, представители Госсанэпиднадзора, представители Жилищной инспекции и др.

— Совместные проверки проводятся: это ГУИН, гос. инспекция труда, СЭС. Лично участвовал в проведении проверки с федеральным судьей Октябрьского района города.

— Совместные проверки практикуются по конкретным обращениям и в том случае, когда факты, по словам заявителя, кажутся вопиющими. Проверки проводились совместно с УИН Минюстиции РФ по области, представителями администраций районов и органов местного самоуправления.

На основе анализа этих и иных материалов по деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ и их сотрудников, нами были выделены три типа проведения проверок случаев нарушения прав человека:

1. Письменное рассмотрение жалоб.
2. Проведение самостоятельных проверок.
3. Проведение совместных проверок.

В процессе проведения в рамках упомянутого выше Курса очного

пятидневного семинара-тренинга, его участники - сотрудники аппаратов уполномоченных по правам человека из различных регионов — в рамках рабочих групп обсуждали положительные и отрицательные стороны каждого из этих трех типов. Приведем здесь результаты этого обсуждения:

1. Письменное рассмотрение жалоб. Это самое распространенное средство рассмотрения жалоб и заявлений граждан, т.к.:

— закон об УПЧ предоставляет Уполномоченному право направлять запросы, требовать представление документов и информации, а также получать объяснения от должностных лиц;

— для принятия результативного решения УПЧ по обращению граждан необходим полный анализ и изучение всех материалов, поэтому важна процедура проверок, получения официальных ответов и объяснений;

— по всем жалобам, поступившим к Уполномоченному, выехать на место невозможно из-за ограниченности ресурсов;

— в жалобе имеется достаточное количество документов, на основе которых можно сделать экспертное заключение и принять решение;

— получение официального ответа может повлечь дальнейшие действия Уполномоченного, например, «возбудить уголовное дело, т.е. направить материалы в прокуратуру.

2а. Проведение самостоятельных проверок. Положительные стороны:

— наиболее эффективны самостоятельные проверки УПЧ по установленному плану и, как правило, по определенному направлению (дома инвалидов и престарелых, учреждения Минюста, школы-интернаты и т.д.);

— такие проверки дают информацию для специальных докладов, годовых докладов, СМИ;

— целью таких проверок может являться как выявление каких-либо нарушений, так и наоборот — выявление положительных ситуаций, которые можно приводить как примеры, распространяя положительный опыт.

26. Проведение самостоятельных проверок. Факторы, которые делают это направление работы не всегда результативным, оперативным и требуют дополнительной письменной проверки:

— иногда нарушения не всегда очевидны и не лежат на поверхности;

— не во всех случаях представители УПЧ сведущи и компетентны по тем вопросам, которые поставил заявитель (например, несогласие с расчетом пенсии или квартплаты), т.е. требуются специальные знания;

— некоторые экспертные услуги требуют денег (например, земельные правоотношения).

3. Проведение совместных проверок:

— в состав группы включаются должностные лица тех органов, которые вправе принять решение по результатам проверок;

— оперативность реагирования;

— объективность результатов;

— оперативность восстановления прав;

— профилактика (предупреждение возможных повторений правонарушений);

— «прозрачность» в освещении результатов (СМИ);

— возможность прокурорского реагирования (при наличии состава преступления — возбуждение уголовного дела в соответствии со ст. 145 УПК РФ);

— совместное итоговое решение.

В целом можно сделать вывод о том, что сотрудники аппаратов уполномоченных по правам человека в той или иной степени более симпатизируют первому и третьему типу проведения проверок, «письменному» или совместному, тогда как самостоятельное проведение выяснения обстоятельств дела является наиболее проблематичным.

Одной из причин этого обстоятельства может являться отсутствие простого выхода из ситуации, когда результаты проверки Уполномоченного и последовавшей затем прокурорской проверки дают противоположные результаты. Чаще всего такая ситуация имеет место в случаях жалоб Уполномоченному на нарушения прав человека сотрудниками милиции или в местах заключения. Приведем два примера такой ситуации.

Саратовская область, апрель 2001 г. 70-летний житель села Большая Каменка Татищевского района В. Беляков был задержан сотрудниками ГИБДД, в результате этого задержания в двух местах у него была сломана рука, о чем есть медицинское свидетельство. Прокуратура возбудить уголовное дело по отношению сотрудников милиции отказалась. После обращения В. Белякова к Уполномоченному по правам человека в Саратовской области была проведена проверка, итогом которой стало заключение Уполномоченного по правам человека А. С. Ландо о имевшем месте нарушении прав человека, направленное им в прокуратуру. Когда же и после его обращения в Генеральную прокуратуру все осталось по-прежнему, информация об этой ситуации была опубликована в Информационном бюллетене Уполномоченного[18].

После этого прокуратура области еще раз проверила эти факты и пришла к выводу, что «Изложенные в статье сведения и факты не соответствуют действительности, порочат честь и достоинство названных сотрудников милиции, работников прокуратуры Татищевского района и работников прокуратуры области по основаниям, изложенным в прилагаемом заключении»[19], потребовав опубликовать опровержение в Информационном бюллетене Уполномоченного. Письмо и.о. прокурора области естественно было опубликовано, сопровожденное развернутым комментарием выпускающего редактора С. Давтяна, в котором снова приводилась позиция Уполномоченного и ставился вопрос о нежелании прокуратуры по сути защищать права человека[20].

Калининградская область, 2002 г. Осужденные из исправительной колонии для ВИЧ-инфицированных в результате конфликта с начальством объявили голодовку. В ответ начальник колонии вызвал ОМОН, который прекратил

голодовку доступными им средствами — с помощью дубинок и опускания голов участников голодовки лицом в тарелку с супом... В ответ прозвучал призыв «Резаться!!!», полилась ВИЧ-инфицированная кровь, и пришлось уже работать медицинскому персоналу. Уполномоченная по правам человека в Калининградской области И.Ф. Вершинина вместе со своим сотрудником, имевшим большой опыт следственной работы, посетила эту колонию и по результатам проведенной проверки направила соответствующее заключение в прокуратуру для принятия необходимых мер. Однако из прокуратуры пришел ответ, что в результате проведенной проверки сделан вывод, что ничего из вышеописанного вообще не было — ОМОН не вызывался и т.д.

Тем не менее И.Ф. Вершинина озвучила свою позицию на заседании Совета безопасности области, подчеркнув, что, несмотря на нежелание прокуратуры признавать сам факт подобного нарушения прав человека, она остается на своей позиции. Она также подчеркнула, что жалоба заключенных вполне может дойти до Европейского суда по правам человека в Страсбурге, и тогда придется отвечать руководству ОМОНа. Тут уже вмешался недавно назначенный начальник УВД области, который поблагодарил И.Ф. Вершинину за важную информацию и заявил, что не позволит подставлять свой ОМОН, если виноват начальник колонии, решивший таким путем ликвидировать конфликтную ситуацию[21]. Таким образом, сам случившийся факт был признан и определенные выводы были сделаны, несмотря на позицию прокуратуры.

Урок из случившегося извлекла и сама И.Ф. Вершинина, которая далее стала на все выездные проверки приглашать представителей прокуратуры, перейдя таким образом к практике совместных проверок.

Проверка или расследование?

В заключение этого раздела остановимся на особенностях восприятия своей работы по проверке жалоб некоторыми сотрудниками аппарата и сделаем вытекающие из этих особенностей предположения о факте обычном и факте юридическом.

В процессе обсуждения различных способов проверки поступивших обращений было выявлено стойкое нежелание ряда сотрудников аппаратов уполномоченных по правам человека, которые пришли в аппарат после опыта работы в милиции, ФСБ и прокуратуры, использовать термин «расследование». По их мнению, расследованием можно называть только проверку уполномоченных на то сотрудников милиции, ФСБ и прокуратуре, выполненную с соблюдением всех процессуальных норм, по результатам которой, в случае выявления факта нарушения закона, должно с неизбежностью быть возбуждено уголовное или иное дело. А так как результаты рассмотрения Уполномоченным и его сотрудниками обстоятельств дела не приводят к юридически значимым последствиям, то такое рассмотрение расследованием не является, а только проверкой. И хотя эти проверки силами, например, бывших прокурорских работников могут проводиться очень квалифицированно, все же расследованием такое действие называть нельзя.

Эти обстоятельства позволили автору этих строк сформулировать следующую гипотезу. Юристы государственной службы привыкли рассматривать только «юридические» факты, за которыми с неизбежностью следуют определенные действия. А сообщения о просто «фактах» они всерьез не воспринимают. Соответственно, отношение к докладам уполномоченных также не столь серьезное.

Уполномоченный своей деятельностью заставляет власть увидеть реальные, а не только «юридические» факты. Далее, на заключение УПЧ чиновник может отреагировать разными способами, т.е. реакция подразумевает свободу выбора, а наши чиновники к этому не привыкли. Возможно, что эти обстоятельства являются одной из причин проблем, связанных с развитием обсуждаемого института в России и в других постсоветских странах.

7.6. Действия по результатам расследования

Анализ законодательства

Основной мерой воздействия, предусмотренной во всех анализируемых документах, является решение, принимаемое Уполномоченным по результатам рассмотрения дела и направляемое соответствующему органу или лицу вместе с рекомендациями о мерах по восстановлению нарушенных прав и предотвращению подобных действий в дальнейшем (с направлением копии вышестоящему органу или лицу). Кроме того, во всех рассмотренных законах предусмотрена возможность внести в компетентные органы представление о возбуждении дисциплинарного или административного производства в отношении конкретных лиц.

Определенные различия в законах и законопроектах наблюдаются по отношению к возбуждению уголовного производства и иных действий, связанных с судом. Прежде всего, в законах Республики Башкортостан, Алтайского и Красноярского краев, Самарской и Свердловской областей и Санкт-Петербурга имеется специальное указание, что «в случае, когда в процессе производства по жалобе обнаруживаются признаки уголовно наказуемого деяния, Уполномоченный передает имеющиеся в его распоряжении материалы органам, к ведению которых отнесено возбуждение уголовного преследования, и прекращает дальнейшее производство по делу, известив об этом заявителя» (ст. 12, ч.4 закона Свердловской области). Соответственно, в актах этих регионов не упоминается возможность представления о возбуждении уголовного дела. Отсутствует такая возможность также и у омбудсманов Амурской, Калининградской, Кемеровской и Смоленской областей.

В законе Красноярского края сформулировано право Уполномоченного «обратиться в суд с заявлением в защиту лица, права и свободы которого нарушены действиями, бездействиями или решениями органов государственной и местной власти или их должностных лиц, а также участвовать в процессе в установленной законом форме». Аналогичное право закреплено также в законах республик Башкортостан, Марий Эл, Саха (Якутия) и Татарстан;

Краснодарского, Приморского и Ставропольского краев; Архангельской, Астраханской, Волгоградской, Калужской, Липецкой, Саратовской и Тюменской областей. Уполномоченные Московской, Пермской и Смоленской областей обладают лишь правом обращения в суд с заявлением, права же участвовать в процессе в установленной законом форме они не имеют.

В большинстве рассматриваемых случаев уполномоченные по правам человека в субъектах РФ обладают правом «обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи с приложением соответствующего заявления стороны». Отсутствует такое право лишь в Республике Коми, Краснодарском крае, Калининградской, Кемеровской, Пермской, Свердловской и Смоленской областях и в Санкт-Петербурге.

В соответствии с законом, Уполномоченный по правам человека в Амурской области по результатам проверки имеет право: «изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора». Аналогичным правом обладают также уполномоченные в республиках Саха (Якутия) и Татарстан, Красноярском крае, Архангельской, Липецкой, Самарской, Саратовской и Тюменской областях. По закону Волгоградской области, Уполномоченный имеет право присутствовать в суде при рассмотрении дела в порядке надзора, о праве же «изложить свои доводы» в этом законе не упоминается.

Важной формой действий Уполномоченного в случае выявленных им нарушений прав человека, которые носят грубый или массовый характер, является активное сотрудничество с региональным парламентом. Так, в ст. 29 закона «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области» говорится:

«1. В случае грубого или массового нарушения прав и свобод граждан Уполномоченный вправе выступить с докладом на очередном заседании Астраханского областного Представительного собрания.

2. Уполномоченный вправе обратиться в Астраханское областное Представительное Собрание с предложением о создании комиссии Астраханского областного Представительного собрания по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении специальных слушаний, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в работе указанной комиссии и проводимых слушаний».

Аналогичным правом обладают уполномоченные в республиках Саха (Якутия) и Татарстан; Алтайском, Красноярском, Приморском и Ставропольском краях; Амурской, Архангельской, Волгоградской, Калужской, Кемеровской, Московской и Саратовской областях. Уполномоченные в Республике Калмыкия, Липецкой, Свердловской и Смоленской областях обладают лишь второй частью обсуждаемой возможности — правом предложить создать депутатскую комиссию для расследования, а уполномоченные в

Калининградской области и Санкт-Петербурге - только первой - правом выступления на ближайшем заседании областной Думы.

Обратимся теперь к анализу возможностей уполномоченных действовать не в связи с конкретными случаями нарушения прав человека, а на основании анализа и выявленных тенденций и закономерностей. Все региональные омбудсманы обладают возможностью издавать и публиковать ежегодные и специальные доклады по ситуации с соблюдением прав человека, что является своеобразным стандартом. Далее, во многих законах говорится о такой возможности, как «направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои предложения и рекомендации общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур» (закон об Уполномоченном по правам человека в Республике Калмыкия, ст. 21, п.2). Такая возможность, которая, впрочем, мало что дает реально и является скорее «общим местом», прописана во всех анализируемых региональных законах, кроме случаев Республики Башкортостан, Астраханской и Свердловской областей.

Для ситуации в Татарстане такое упоминание, по сути, и не требуется, так как в руках Уполномоченного по правам человека в этой республике есть такие очень важные инструменты, как право обращения в Конституционный суд и право законодательной инициативы. Первой из этих возможностей обладают еще уполномоченные в Республиках Башкортостан, Коми и Саха (Якутия), а также в Кемеровской и Пермской областях (в последних случаях речь идет, конечно, об Уставных судах соответствующих областей), а второй, т.е. правом законодательной инициативы - уполномоченные в Архангельской, Московской, Пермской и Самарской областях и в Санкт-Петербурге.

О важности права обращения в Конституционный или Уставной суды говорит, в частности, тот факт, что в Польше, где институт Омбудсмана получил хорошее развитие, вплоть до введения петиционного канала обращения в Конституционный суд, Уполномоченный по гражданским правам долгие годы лидировал по частоте обращения в Конституционный суд Польши.

Отметим такие возможные действия уполномоченных, которые ; встречаются только в единичных законах. Так, в Калининградской области Уполномоченный наделяется правом внесения на рассмотрение главы администрации (губернатора) области проектов нормативных актов по вопросам, касающихся соблюдения прав и свобод граждан. Следует подчеркнуть такое право Уполномоченного, свидетельствующее о понимании нашими законодателями важной роли международного правозащитного движения, как присутствующее в законах Красноярского края и Свердловской области право обращаться с заявлением в международные правозащитные организации.

Практика работы: эффективность рекомендаций

Итак, главным механизмом влияния уполномоченных по правам человека являются их заключения, выводы и рекомендации по исправлению ситуации.

Эффективность этих заключений тем выше, чем выше авторитет самого Уполномоченного. Так, например, Уполномоченный по правам человека в Амурской области профессор В. П. Глотов до своей работы в областном Совете был создателем и ректором педагогического университета, и практически все руководители районного и областного уровня были когда-то его студентами. Поэтому когда к нему, например, приходит учительница из райцентра с жалобой на то, что глава районной администрации не разрешает ей приватизировать квартиру, сам, по-видимому, имея на нее виды, то для В. П. Глотова достаточно позвонить этому главе администрации и сказать «Петя, неужели это правда, что ты...» и вопрос уже решен. Рассказывая об этом и о других примерах своей деятельности, В.П. Глотов привел также следующее правило: «Чтобы пройти сквозь поле боя и уцелеть, солдат должен следовать складкам местности»[22].

В тех случаях, когда авторитет Уполномоченного не столь велик, важным оказываются личные встречи и знакомство с руководителями всех основных властных структур, включая и областного прокурора, как это сделала, например, сразу после своего избрания Уполномоченная по правам человека в Калининградской области И.Ф. Вершинина. Наряду с информацией о новом государственном институте (некоторые руководители ничего о нем не знали до этого), у ответственных государственных служащих осталось впечатление от руководителя этого института как от человека, с кем можно иметь дело[23].

Важным для многих руководителей являются и такие обстоятельства, как участие того или иного лица в работе высших коллегиальных органов. Так, еще в бытность будущего Уполномоченного по правам человека А. С. Ландо председателем Комиссии по правам человека при губернаторе области, важным фактором для роста его авторитета явилось его участие в заседаниях правительства области, тема которых, так или иначе, затрагивала соблюдение прав человека. Если в начале он сидел во время этих заседаний где-то в конце зала заседаний, то затем, после ряда выступлений и острых вопросов, он занял место за столом правительства, превратившись тем самым фактически в «министра без портфеля»[24]. В этом направлении важны и такие «символы», как постоянное персональное место Уполномоченного в залах заседаний коллегиальных органов власти, таких как правительство или Законодательное собрание.

Однако далеко не все рекомендации Уполномоченного по правам человека, принимаются во внимание. Что же делать в таких случаях? А.С. Ландо, Уполномоченный по правам человека в Саратовской области в 1998 — 2003 гг., в случае игнорирования рекомендаций и просьб каким-либо чиновником часто заявлял об этом на заседаниях правительства области. Следующим шагом могло стать «представление губернатору о служебном несоответствии какого-либо чиновника». Такая мера дважды применялась против министров областного правительства. И оба, в конце концов, расстались с занимаемыми должностями[25]. С другой стороны, при анализе служебной переписки Уполномоченного автор этих строк обнаружил ряд писем в адрес губернатора области, мэра Саратова, начальника УИН УВД с просьбой отметить поощрением конкретных сотрудников в связи с днем прав человека.

Ежегодные и специальные доклады

На основании анализа конкретных жалоб и обращений, а также иной информации, все уполномоченные по правам человека в субъектах РФ готовят, представляют и публикуют доклады о ситуации с правами человека и о своей деятельности по их восстановлению. При переводе законов об омбудсманах в других странах как правило использовались англоязычные версии, в которых фигурирует термин «Annual Report», что можно перевести и как «ежегодный доклад» и как «ежегодный отчет». В большинстве законов о региональных уполномоченных вслед за Федеральным законом используется слово «доклад», однако в законе Свердловской области, принятом за год до Федерального закона, выбран термин «отчет». И это сразу же спровоцировало бурное обсуждение в Законодательном собрании области: принимать или не принимать этот отчет.

Поэтому В.Н. Осин, Уполномоченный по правам человека в Смоленской области, специально подчеркивает: «У нас имеет место доклад и ни в коем случае не доклад с отчетом. Доклад это информация, но не отчет о деятельности Уполномоченного. Не надо провоцировать депутатов на ситуацию этого отчета перед ними»[26].

В качестве примера анализа ежегодного доклада/отчета приведем здесь частично анализ первого ежегодного отчета, подготовленного первым Уполномоченным по правам человека в Свердловской области В.В. Машковым по итогам его первого года работы на посту Уполномоченного (1998 г.)[27].

Отчет состоит из 17,5 страниц текста[28], каждая объемом около 3000 печатных знаков и имеет следующую структуру:

1.Краткая характеристика Свердловской области — 1 стр., или 6% всего текста.

2. Создание и организация работы аппарата Уполномоченного — 2,25 стр., или 13% всего текста.

3. Создание периферийной сети аппарата Уполномоченного по правам человека — 1,5 стр., или 9% всего текста.

4. Экспертный совет по вопросам прав и свобод человека — 0,6 стр., или 3% всего текста.

5. Взаимодействие с общественными правозащитными организациями — 1,5 стр., или 9% всего текста.

6. Международные связи Уполномоченного по правам человека Свердловской области - 1,3 стр., или 7% от всего текста.

7. Контакты с научными или учебными организациями — 0,8 стр., или 5% от всего текста.

8. Работа со средствами информации – 0,7 стр., или 4% от всего текста.

9. Аналитическая работа — 2,3 стр., или 13% от всего текста.

10. Работа с жалобами и обращениями трудящихся — 2 стр., или 11 % от всего текста.

11. Финансирование аппарата Уполномоченного по правам человека Свердловской области — 0,7 стр., или 4% от всего текста.

12. Оценка общественно-политической ситуации, складывающейся в Свердловской области с точки зрения соблюдения прав человека — 2,8 стр., или 16% от всего текста.

Представляется возможным выделить следующие три основных раздела отчета на основании содержания его параграфов:

А. Организация работы аппарата и его финансовое обеспечение

— разделы 2,3,4 и 11, составляющие 29% всего текста.

Б. Взаимодействие Уполномоченного с другими организациями

— разделы 5-8, составляющие 25% от всего текста.

В. Работа по защите прав человека и предупреждению их нарушения — разделы 9,10 и 12, составляющие 40% от всего текста.

Этим основным разделам предшествует вводный раздел с общей характеристикой Свердловской области, предназначенный, по-видимому, для представителей других регионов.

Таким образом, мы видим, что собственно деятельности по защите прав человека в отчете уделено 40% от всего его объема, что вызывает определенные вопросы. Почти 30% объема отчета, посвященные вопросам организации самого аппарата и его финансирования, могут объясняться начальным периодом работы Уполномоченного, когда вопросы самоорганизации были действительно основными вопросами деятельности создаваемого института.

Как следует из отчета, работа по защите прав человека и по предупреждению их нарушения ведется по двум основным направлениям: путем работы с жалобами граждан и с помощью организации аналитической работы. При этом, как отмечается в отчете, «эффективность аналитической работы на порядок выше работы с индивидуальными жалобами граждан, поскольку удачное решение системной проблемы затрагивает интересы многих и многих людей» (с. 10). Соответственно параграф «Аналитическая работа» занимает больше места, чем параграф «Работа с жалобами и обращениями трудящихся». При этом возникает резонный вопрос — а почему в названии соответствующего параграфа фигурирует слово «трудящиеся»? И если это результат старых советских стереотипов, то только ли при написании отчета эти стереотипы проявились?

Как следует из раздела «Аналитическая работа», предметом анализа были такие острые проблемы, как переполненность мест заключения и эффективность судопроизводства, а также такие острые конфликтные ситуации в обществе, как нарушения закона в избирательной кампании или разгон студенческой демонстрации в апреле 1998 г.

Во всех этих случаях результатом исследований стали конкретные Рекомендации Уполномоченного, часть из которых уже претворяется в Жизнь (например, снижение нагрузки на СИЗО №1 на 2500 чел.). Такие Результаты очень весомы. Показательно при этом, что в отчете широко используется термин «исследование», и фактически ни разу — термин «расследование» — такой подход, по-видимому, был характерным для первого Уполномоченного по правам человека Свердловской области. Наименее информативным является уже упоминавшийся параграф «Работа с жалобами и обращениями

трудящихся» (курсив мой.— А. С.) — менее страницы текста и таблица с указанием количества устных и письменных обращений граждан и правозащитных организаций области. Как указано в тексте, Уполномоченный считает важным рассмотрение большего числа заявлений с помощью сети общественных приемных и представителей Уполномоченного в округах области с целью снижения нагрузки центрального звена аппарата. В срок до 18 октября 1998 г. в адрес самого Уполномоченного было направлено 574 письменных обращения, в адрес его представителей в четырех округах — еще 186. При этом в отчете отмечается, что в компетенцию непосредственно Уполномоченного входит не более 20% из них.

К сожалению, в отчете не приводится ни статистика по тематике обращений граждан, ни конкретные рассмотренные случаи, ни меры, принятые Уполномоченным после рассмотрения тех или иных обращений, ни конкретные фамилии должностных лиц, виновных в нарушениях прав человека. Приводятся лишь два случая «завышенных требований заявителей, причем с фамилиями последних[29].

В заключительном параграфе отчета сформулированы и расположены в порядке важности основные проблемы, приводящие к нарушением прав человека в Свердловской области. Первой из них названы нарушения трудовых прав граждан, связанные с систематическими невыплатами зарплаты со стороны государства. На второе место поставлена ситуация со следственными изоляторами Свердловской области, причем констатируется, что содержание в таких условиях становится разновидностью пытки.

На третье место поставлено нарушение прав человека в судопроизводстве, связанное с затяжкой рассмотрения дел в суде. Четвертой по важности упомянута проблема взаимоотношений гражданина и правоохранительных органов. Как указано в отчете, «Все больше жалоб задержанных милицией попадает под квалификацию пытка. Этой проблеме мы были вынуждены посвятить последнее аналитическое исследование. На наш взгляд, это чрезвычайно опасная тенденция, стирающая грань между работником правоохранительных органов и преступником» (с. 17). На этом месте хочется спросить — а где же результаты расследований конкретных случаев с приведением фамилий виновных? Но ответа нет.

Далее в качестве наиболее важных проблем приводится проблема исполнения судебных решений и, в заключение, проблема нарушения прав ребенка — беспризорность и безнадзорность.

Этот список наиболее значимых причин нарушений прав человека в Свердловской области сам по себе представляет существенный результат деятельности института регионального Уполномоченного по правам человека. Вместе с тем обращает на себя внимание тот факт, что в приведенный в отчете список наиболее важных причин нарушений в области не попали нарушения прав человека чиновниками областной администрации. Либо ситуация в области действительно разительно отличалась от остальных регионов России, либо фокус зрения Уполномоченного и его аппарата был направлен на деятельность преимущественно региональных агентств федеральных

властных структур, оставляя региональных чиновников в стороне.

Позже объемы ежегодных докладов стали расти, и в некоторых случаях уже достигли 200 страниц в брошюре стандартного формата. При этом возникает, однако, реальная опасность — он не будет прочитан теми, кому он, собственно говоря, адресован — депутатам, главе администрации, руководителям и ответственным чиновникам государственных и муниципальных структур. Можно вполне согласиться с мнением В.Н. Осина: «Можно по-журналистски доклад разукрасить, выбить слезу у депутатского корпуса. Но от этого уходит самое главное — объем доклада возрастает, и он перестает читаться. Доклад должен быть краткий и точный, как щелчок кнута. Если возникает необходимость в обоснованиях, можно в соответствии с международным опытом, делать ссылки, пояснения, приложения»[30].

Наряду с ежегодными, обязательными докладами, уполномоченные по правам человека могут подготавливать и специальные доклады, которые, как явствует из их названия, посвящены каким-то определенным проблемам прав человека и их нарушениям. Приведем здесь названия специальных докладов, подготовленных уполномоченными по правам человека в субъектах РФ:

Республика Башкортостан.

— Специальный доклад по вопросам обеспечения в Республике Башкортостан конституционного права на жилище, 2000 г.

Республика Калмыка

— Права человека и межнациональные отношения в Калмыкии, 2002 г.

Республика Татарстан.

— Специальный доклад по вопросам, связанным с официальным опубликованием законов и иных нормативных актов Республики Татарстан, касающихся прав, свобод, обязанностей человека и гражданина, 2001 г.

Астраханская область.

— Специальный доклад о нарушениях конституционного права жителей Астраханской области на получение официальной информации о нормативных правовых актах органов государственной власти Астраханской области, 1999 г.

Брянская область

— О выплате гражданам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы, соответствующих сумм возмещения вреда с учетом их ежегодной индексации, исходя из роста прожиточного минимума в субъекте РФ, 2004 г.

Волгоградская область.

— О соблюдении прав граждан при применении процедур банкротства, 2001 г.

— О некоторых проблемах реализации права заключенных на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности.

Калининградская область.

— Некоторые проблемы, возникающие при реализации нового законодательства о гражданстве, 2002 г.

— Нарушения прав детей при государственной регистрации рождения, 2003 г.

Кемеровская область.

— О состоянии экологии в Кемеровской области и нарушениях прав граждан на благоприятную окружающую среду, 2002 г.

— О нарушениях прав граждан в угольных городах Кузбасса, 2002 г.

— О некоторых аспектах нарушений прав инвалидов в Кемеровской области, 2003 г.

Московская область.

— Права ребенка в Московской области, 2002 г. Саратовская область.

— О некоторых актуальных проблемах реализации конституционного права на жизнь в Саратовской области, 2002 г.

— О нарушениях в городе Саратове прав и свобод граждан в сфере жилищного и градостроительного законодательства, 2002 г.

Свердловская область.

— О нарушении конституционного права на благоприятную окружающую среду, охрану здоровья граждан города Нижнего Тагила Свердловской области и граждан, отбывающих наказание в виде лишения свободы и находящихся на лечении в лечебно-исправительном учреждении № 51 ГУИН Минюста РФ по Свердловской области, 2000 г.

— Бедность на Среднем Урале как фактор демографической политики, 2003 г.

Смоленская область.

— О проблемах соблюдения прав и свобод детей, защиты материнства и семьи в Смоленской области, 2002 г.

— О соблюдении прав человека в следственных изоляторах на территории Смоленской области.

Анализ этого списка позволяет нам выделить направления нарушения прав человека, которые представляют, на взгляд уполномоченных по правам человека, наибольшую опасность для их регионов. Мы видим, что правам детей посвящены три специальных доклада, столько же — праву жителей на благоприятную окружающую среду. По два специальных доклада были посвящены праву на получение правительственной информации, праву на жилище, правам инвалидов и правам заключенным.

Например, в специальный докладе о нарушениях конституционного права жителей Астраханской области на получение официальной информации о нормативных правовых актах органов государственной власти Астраханской области в 1999 г. были приведены перечни распоряжений главы администрации области и иных нормативных актов, которые были опубликованы в малодоступных и малотиражных изданиях или вообще не были опубликованы. Вывод доклада гласил: так как эти нормативные акты не были доступны заинтересованным жителям, то их можно считать недействительными. Этот специальный доклад стал предметом рассмотрения не только в администрации области, но и в Совете Федерации РФ, и итогом стало специальное письмо председателя Совета Федерации Е. Строева о недопустимости подобной практики нарушений права граждан на получение официальной

информации. Таким образом, специальный доклад В. Виноградова оказал влияние на расширение поля публичной политики не только в Астраханской области, но и в других регионах России.

Отметим здесь, что этот доклад, в отличие от большинства специальных докладов уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, был инициирован не жалобами и обращениями жителей области (обращений такого плана либо очень мало, либо вообще нет), а позицией самого Уполномоченного, понимающего важность открытой публикации властных решений для развития демократического правового государства.

Особняком стоят специальные доклады Уполномоченного по правам человека в Пермской области С.Н. Матвеева. Он выбрал форму кратких (до 10 стр.) докладов по конкретным проблемам соблюдения прав человека, добиваясь результативности каждого из них. В течение 2001-2003 гг. им было подготовлено восемнадцать таких докладов — практически столько же, сколько содержится в вышеприведенном списке.

В заключение остановимся на проблеме результативности докладов уполномоченных по правам человека. К сожалению, во многих случаях дело заканчивается просто прочтением (или просматриванием) ответственными представителями власти этих докладов. В этом плане заслуживает всяческой поддержки опыт Свердловской области, где по докладу Уполномоченного по правам человека, который делается на заседании Правительства области, принимается специальное постановление правительства. Так, в частности, в постановлении правительства Свердловской области «О докладе «О деятельности Уполномоченного по правам человека Свердловской области в 2003 г.» содержался такой пункт, как:

«Руководителям исполнительных органов государственной власти Свердловской области:

1) считать приоритетным направлением в своей деятельности соблюдение, обеспечение и защиту прав граждан, проживающих на территории Свердловской области;

2) с учетом выводов и рекомендаций, содержащихся в ежегодном докладе «О деятельности Уполномоченного по правам человека Свердловской области в 2003 г.», подготовить и представить в срок до 1 июня 2004 г. в организационно-контрольное управление правительства Свердловской области предложения, направленные на улучшение ситуации с правами человека для включения в план мероприятий правительства Свердловской области по обеспечению и защите прав и свобод граждан на территории Свердловской области;

3) предусматривать в ежегодных планах работы проведение заседаний коллегий по вопросам, связанным с реализацией государственной политики в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина, обеспечения прав и законных интересов граждан, в пределах своей компетенции».

Деятельность по совершенствованию законодательства Во время одного из Интернет-семинаров в режиме «он-лайн» в рамках Курса повышения квалификации сотрудников аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах РФ (2002 г.) его участникам был задан вопрос о деятельности их

аппаратов по совершенствованию законодательства. Приведем здесь полученные ответы, отражающие опыт аппаратов уполномоченных по правам человека из трех российских областей.

Астраханская область: УПЧ в Астраханской области, как известно, не имеет права законодательной инициативы. Но мы проводим работу по совершенствованию действующего законодательства. В 2002 г. к нам обратился осужденный, отбывающий наказание в одной из ИТК на территории нашего региона. Он поставил вопрос о совершенствовании УИК РФ. Уполномоченный по правам человека по просьбе депутатов Государственной Думы Астраханской области разработал соответствующую поправку в УИК РФ (речь идет о том, чтобы ограничивать помещение осужденных в ЕПКТ 6 месяцами, а не годом как сейчас), а наши депутаты направили её в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу РФ. Об этом писали на днях центральные «Известия». Госдума РФ будет рассматривать этот законопроект 23 октября с.г.

Кемеровская область: На Ваш вопрос сообщаем, что в аппарате УПЧ в Кемеровской области проводится работа по совершенствованию законодательства. В частности, были внесены предложения в Совет народных депутатов Кемеровской области о внесении дополнений в федеральные законы «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности». Внесенные нами предложения были одобрены Советом народных депутатов Кемеровской области.

Свердловская область: Наверное, в каждом регионе дела обстоят по-разному. В Свердловской области УПЧ не наделен правом законодательной инициативы, но, учитывая его депутатское прошлое и нынешний статус, можно сказать он имеет реальные рычаги вмешательства в законотворческую деятельность. Так, в настоящее время аппаратом УПЧ подготовлена практически новая редакция областного закона об УПЧ. В ноябре-декабре закон будет рассматриваться в областной Думе. Кстати, этим законом УПЧ предоставляется право законодательной инициативы. Так, по инициативе УПЧ была внесена поправка в областной закон «О защите прав ребенка» в части, касающейся порядка установления размера «опекунских» пособий. Суть поправки — сейчас в каждом муниципальном образовании (их у нас свыше 70) размер устанавливается самостоятельно. Разброс — от 500 до 1800 руб. в месяц. УПЧ посчитал это ненормальным. С нового года размер пособия будет устанавливаться правительством области.

***

В качестве примера деятельности по совершенствованию законодательства приведем здесь опыт Уполномоченного по правам человека в Смоленской области В.Н. Осина. Хорошее правовое образование, а также ясное понимание

роли нормативных актов привели В.Н. Осина к верному заключению о влиянии на законодательный процесс, как одной из важных функций Уполномоченного по правам человека. И хотя в первоначально принятом законе отсутствовало право законодательной инициативы, в процессе принятия подготовленных Уполномоченным поправок, в соответствующий закон были внесены все необходимые для усиления его эффективности функции[3]. Существенно, что В. Осин удачно использует полученное им право законодательной инициативы для расширения поля публичной политики в области. Так, только в течение 2002 г. областной Думой было рассмотрено и принято четыре предложенных Уполномоченным нормативно-правовых акта, касающихся оптимизации работы с обращениями жителей и усилению общественного влияния на судебную систему. Это закон «О порядке рассмотрения обращений граждан в Смоленской области», регламентирующий порядок и сроки рассмотрения государственными органами и органами местного самоуправления заявлений граждан и предусматривающий учреждение Комиссии по рассмотрению обращений граждан.

Второй закон, принятый по инициативе Уполномоченного, — «О представителях общественности в квалификационной коллегии судей Смоленской области» — направлен на правовую регламентацию единственного пока легального механизма влияния общественности региона на работу судебного корпуса. Развивая практику влияния на создание в области системы правовых институтов, направленных на соблюдение прав человека и развитие публичной, ответственной политики, смоленским Омбудсманом были также подготовлены и переданы в областную Думу и администрацию области предложения по учреждению Уставного суда Смоленской области.

Наконец, нельзя не отметить законодательные инициативы Уполномоченного, направленные на развитие структур гражданского общества, а также на расширение круга субъектов законодательной инициативы за счет вовлечения в этот круг активных представлений самого населения области. Так, администрации области как субъекту законодательной инициативы представлен законопроект «О формах поддержки некоммерческих организаций в Смоленской области» для его рассмотрения, доработки и последующего внесения в областную Думу. Кроме того, в плане практической реализации ст. 26 Устава Смоленской области Уполномоченным разработан проект областного закона «О праве законодательной инициативы населения Смоленской области».

7.7. Взаимодействие уполномоченных по правам человека с государственными и общественными организациями

Прежде чем подробнее проанализировать особенности взаимодействия уполномоченных по правам человека в субъектах РФ и сотрудников их аппаратов с конкретными ветвями федеральной и региональной власти, остановимся на некоторых результатах сравнительного изучения этого

взаимодействия в целом. В работе было использовано три основных метода такого изучения:

1. Анализ официальной переписки аппаратов уполномоченных по правам человека в Саратовской области и в Астраханской области. Исследование было выполнено в январе (Саратов) и апреле (Астрахань) 2001 г. Предметом анализа были исходящие письма из соответствующих аппаратов за вычетом переписки с авторами жалоб и обращений.
2. Анкетирование уполномоченных по правам человека, проведенное во время VI «круглого стола» уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, Екатеринбург, сентябрь 2002 г. Были получены ответы от 18 Уполномоченных по правам человека из 21, избранного на то время, в субъектах РФ. Далее та же анкета была использована при анкетировании слушателей Курса повышения квалификации сотрудников аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, первый поток, осень 2002 г. были получены ответы от 30 сотрудников из 15 аппаратов УПЧ в субъектах РФ. Наконец, в апреле 2005 г. проводилось анкетирование сотрудников аппаратов УПЧ в субъектах РФ в процессе семинара Московской Хельсинкской группы.
3. Ответы слушателей вышеупомянутого курса во время дистантного Интернет-семинара, который явился своеобразной фокус-группой.

Анализ официальной переписки уполномоченных по правам человека в Саратовской и Астраханской областях

Во время экспертной поездки в Саратов в январе 2001 г., благодаря любезности Уполномоченного по правам человека в Саратовской области А.С. Ландо, автор этих строк мог просмотреть все деловую (помимо переписки, связанной с рассмотрением конкретных дел) переписку Комиссии по правам человека за 1997-1998 гг. и Уполномоченного по правам человека за 1999 г. — всего около 20 объемистых папок.

После беглого просмотра большинства папок для детального анализа были выбраны исходящие письма за два последних месяца 1999 г. — ноябрь и декабрь. Общее количество таких писем—60. Из них семь писем, или 12%, были направлены в адрес губернатора области, шесть, или 10%, — в адрес заместителей губернатора или руководителям его аппарата, еще семь, или 12%, — в адрес правительства области или его отдельных министров. Одиннадцать писем, или 18%, были адресованы прокурорам области и города, пять (8%) - в адрес различных руководителей УВД. В адрес исполнительной власти местного самоуправления было направлено семь писем, или 12%, в адрес областной Думы — три письма (5%). Шесть писем адресовались руководителям общественных организаций и бизнес-структур области, и еще шесть (10%) — были направлены за пределы области — в структуры федеральной власти, властным структурам и лидерам общественных организаций других регионов.

Тематику писем губернатору области мы рассмотрим в следующем

разделе, здесь же отметим, что треть (34%) официальных писем Уполномоченного обращена областным структурам исполнительной власти, еще четверть (26%) — правоохранительным ведомствам. Оставшиеся сорок процентов писем распределяются между городскими и районными администрациями (12%), общественными организациями и фирмами области, а также адресатами вне области (по 10%). Эта статистика отражает, по-видимому, те реальные рычаги и механизмы, с помощью которых Уполномоченный старается влиять на ситуацию в целом.

Обращает на себя внимание тот факт, что на долю областной законодательной власти приходится лишь 5%, или всего три письма. Из них одно — предложение о снижении налогов с УИН УВД, и два содержат экспертную оценку конкретных законопроектов. Ни одной проблемы соблюдения прав человека перед областными депутатами не ставилось. Важно понять, что стоит за этим обстоятельством — недооценка возможностей представительной власти либо реальное видение ее слабости.

Для анализа деловой переписки Уполномоченного по правам человека в Астраханской области были выбраны три месяца третьего квартала 2000 г. Этот период был выбран как время уже устоявшегося порядка работы аппарата — со времени избрания В.В. Виноградова на пост Уполномоченного прошло более семи месяцев. За избранный период времени в журнале исходящей корреспонденции было зарегистрировано 735 писем, из них примерно треть — 256 — были адресованы конкретным гражданам, чьи жалобы и заявления рассматривались Уполномоченным. Предметом анализа стали адреса оставшихся 489 писем.

Наибольшее число писем — 208, или 43% от общего числа, было направлено во властные структуры Астраханской области, районов области, г. Астрахани и других муниципальных образований области. На втором месте — 171 письмо, или 35% — письма, направленные в областные агентства федеральных структур. 65 писем, или 13%, были направлены в областные организации и структуры, не связанные напрямую с властью; 30 писем, или 6%, — в федеральные властные структуры в Москву и, наконец, 15 писем, или 3%, — в другие субъекты РФ. Рассматривая адресатов Уполномоченного, мы видим, что на первом месте — 21% — находятся чиновники департаментов областной администрации, включая главу администрации и его заместителей, причем почти половина писем адресована в Департамент социальной защиты. На втором месте — 13% — стоит прокуратура, на третьем и четвертом — по 8% — представители районных администраций и МСУ (исключая Астрахань), а также предприятия и фирмы на территории области. Пятое место — 7% — занимает мэрия Астрахани, шестое и седьмое — 6% — делят структуры УВД вместе с недавно отделенным от них Управлением исполнения наказаний, и депутаты Областного представительного собрания.

Восьмое место по частоте обращений Уполномоченного — 5% — занимают судьи Астраханской области, девятое и десятое — по 3% — служба судебных приставов и СМИ. Далее следуют: федеральное пра-

вительство и его министры — 2.7%, общественные организации Астраханской области и Управление миграционной службы по Астраханской области — по 2,5%, а также областные учреждения образования, науки и медицины — 2,4%. Доля остальных адресатов была менее 2%. Сравнивая результаты анализа адресатов деловой переписки Уполномоченного по правам человека в Астраханской области с итогами аналогичного анализа, выполненного нами ранее для переписки Уполномоченного по правам человека в Саратовской области, можно сделать вывод о близости обоих результатов. Первое место в обоих случаях занимают областные власти (хотя в Саратовской области их доля выше — 34%, чем в Астраханской — 21 %), второе и третье места занимают прокуратура (18%, Саратовская область и 13%, Астраханская область) и органы власти районного уровня и структуры местного самоуправления (12%, Саратовская область и 18%, Астраханская область). Частота и обращений в структуры УВД и УИН составляет 8%, Саратовская область и 6%, Астраханская область и к областным депутатам —5%, Саратовская область и 6%, Астраханская область. Доля писем, отправленных за пределы области,— 10%, Саратовская область и 9 %, Астраханская область. Близость этих результатов свидетельствует о том, что здесь зафиксирована реальная тенденция взаимодействия Уполномоченного с другими структурами области и России.

Результаты анкетирования уполномоченных и сотрудников их аппаратов

В табл. 1 представлены результаты анкетирования уполномоченных по правам человека в субъектах РФ (столбцы 1 и 3) и сотрудников аппаратов уполномоченных по правам человека (столбец 4). Респонденты получили список из 16 позиций, указанных в таблице, и должны были его проранжировать — расставить цифры от 1 до 16, в зависимости от важности взаимодействия с той или иной структурой. При этом цифрой 1 обозначалась наиболее важная структура. Организации расположены в соответствии с результатами анкетирования уполномоченных по правам человека, то есть номер в первом столбце соответствует месту при усреднении ответов восемнадцати респондентов. В третьем столбце приведены средние значения места после усреднения всех ответов, а также ошибка среднего. Наконец, в четвертом столбце представлены места каждой из организаций, полученные при усреднении ответов сотрудников аппаратов уполномоченных.

Как видно из данных табл. 1, для обеих групп респондентов первое место по значимости занимает губернатор и его заместители. Однако далее наблюдаются некоторые различия. Если уполномоченные на второе место ставят депутатов и региональный парламент в целом, то для сотрудников аппаратов УПЧ эта структура занимает только четвертое место. С другой стороны, для сотрудников аппаратов взаимодействие с прокуратурой занимает третье, а с судами — шестое место по важности, тогда как для самих

уполномоченных прокуратура оказывается на шестом, а суды — на девятом месте. Взаимодействие со СМИ для уполномоченных оказывается существенно более приоритетным, чем для сотрудников их аппаратов (четвертое и восьмое место, соответственно), тогда какдля взаимодействия с некоммерческими организациями ситуация обратная. Эти данные отражают, на наш взгляд, реальные различия в функциональных позициях и ролях самих уполномоченных и сотрудников их аппаратов.

Полученные результаты интересно сравнить с представленными выше итогами анализа деловой переписки уполномоченных. Мы видим, что в обоих случаях на первое место выходит губернатор и областная администрация. Расхождение данных анкет и итогов анализа переписки начинается со второй позиции. Уполномоченные на второе место поставили депутатов и орган областной представительной власти в целом, тогда как этот адресат занимает лишь 6-7 место среди адресатов переписки уполномоченных. Позиция сотрудников аппаратов в этом смысле ближе к данным, полученным на основе анализа документооборота. Второе место среди адресатов четко держит прокуратура, и здесь сотрудники аппаратов в своих приоритетах ближе к результатам анализа переписки, чем сами уполномоченные. На четвертое место уполномоченные поставили СМИ, которые в реальном списке адресатов переписки занимают девятое-десятое места (ответы сотрудников аппарата — восьмое место), тогда как в реальном списке адресатов третье-четвертое места делят районные администрации и предприятия и фирмы области. Таким образом, мы видим достаточно серьезные различия во мнении уполномоченных о степени важности взаимодействия с теми или иными структурами и частотой реального взаимодействия, отраженной в документообороте, которая, в свою очередь, существенно ближе к ответам сотрудников аппаратов.

В процессе анкетирования респонденты могли добавить к списку организацию или структуру, с которой также происходит взаимодействие Уполномоченного и его аппарата. Приведем здесь этот дополнительный список:

— учреждения образования;

— наука (университет) и другие образовательные учреждения;

— сообщества адвокатов и юристов;

— третейские суды;

— омбудсманы стран СНГ и Совет Европы;

— коммерческие организации, обслуживающие население (Водоканал, энергетики и т.д.);

— федеральные органы (Госдума, правительство РФ, министерства и ведомства в Москве).

В апреле 2005 г. в процессе семинара, организованного Московской Хельсинкской группой при содействии Санкт-Петербургского центра «Стратегия», было проведено анкетирование сотрудников аппарата УПЧ, которым был предложен список организаций, с которыми сотрудничают уполномоченные и их аппараты, однако задание было изменено. Респондентов просили проранжировать этот список, поставив на первое место организацию, с

которой у Уполномоченного возникает больше всего проблем. Были получены ответы от 20 сотрудников аппаратов УПЧ из Ю субъектов РФ. В табл. 2 представлены уже проранжированные ответы вместе со средними значениями рангов.

Как видно из данных табл. 2, первое место по сложности взаимодействия занимают органы внутренних дел. Далее следуют, с одной стороны, суды, а с другой — мэр столичного города и его сотрудники. Пятое место занимают прокуратура и судебные исполнители. Важно отметить, что структуры региональной власти занимают только 7-9 места по сложности взаимодействия с ними, а на первые места выходят силовые и правовые агентства федеральной власти и структуры местного самоуправления центрального города региона.

Ответы слушателей Курса повышения квалификации сотрудников аппаратов УПЧ во время Интернет-семинара в режиме «он-лайн» на вопрос о том, с кем из властных структур сотрудничество получается наиболее конструктивным? С кем — наиболее проблематичным?

— Думаю, что в нашей области удалось отойти от мнения об УПЧ только как о бюро жалоб. Начинается активная работа во многих направлениях. Однако большие затруднения в работе связаны с отсутствием желания контактировать у ряда властных структур. Анализ ответов по запросам в органы прокуратуры и областной суд, показывает их очень ревнивое к нам отношение. Нас воспринимают как конкурентов. Как ни странно, лучше всего идет взаимодействие с органами местного самоуправления, именно с их помощью разрешено подавляющее количество вопросов, по которым обращался УПЧ. Стараемся идти по пути подписания соглашений, которые хоть как-то «принудят» к сотрудничеству, ведь решение проблем на основе личных контактов не всегда выход из положения.

— Что касается представителя президента, то я лично его особенно не вижу и не слышу. Бывают варианты, когда, наоборот, он и его команда обращаются к нам за консультациями. Мы же иногда делимся с ними информацией и отвечаем на какие-либо запросы. Реально его авторитет по вопросам защиты прав человека не прослеживается. Но это только мое мнение.

— В целом ситуацию можно описать так, вначале практически все территориальные федералы с трудом воспринимали новый институт, в особенности Главный федеральный инспектор и прокуратура, несмотря на подписанные соглашения о сотрудничестве. В дальнейшем ситуация с прокуратурой изменилась к лучшему, но все-таки руководство прокуратуры довольно болезненно нас воспринимает, считая, что мы узурпируем их полномочия. К тому же, они не привыкли давать кому-либо отчет кроме своего руководства. С органами власти на местах намного проще, особенно после принятия нашего закона об административных правонарушениях, где предусматривается ответственность за неисполнение требований закона об Уполномоченном.

— В нашей области большие проблемы с органами судебной системы, которые прикрываются УПФ и ГПК РФ, и с ними очень трудно общаться. Но, несмотря на это, у нас есть положительные результаты защиты прав граждан —

восстановление прав на жилище, землю, получение удостоверений ветерана ВОВ и др. Обсуждались предложения УПЧ по внесению изменений в законодательство об оказании бесплатной юридической помощи гражданам, расширении указанной статьи.

— Уполномоченным по правам человека используются различные формы сотрудничества: организационные — активное участие в проведении рабочих заседаний, конференций, симпозиумов, семинаров (например, в заседаниях Конституционного суда, в заседаниях Государственного Совета и т.д.)-Также им используется договорное сотрудничество — заключение соглашений о взаимодействии.

— Конечно, без трудностей не бывает. Прослеживается ревностное отношение со стороны некоторых органов государственной власти (например, со стороны прокуратуры), однако это нам не мешает устанавливать с ними рабочие отношения и поднимать в их лице собственный авторитет. (Скажем на последнем заседании Конституционного суда республики по делу С, как отметил председатель, из всех присутствующих представителей почти всех ветвей власти единственный кто в подробностях разъяснил проблему Суду, — был представитель Уполномоченного по правам человека).

***

Рассмотренные выше результаты исследования показывают, что можно выделить несколько групп основных партнеров по взаимодействию уполномоченных по правам человека и их аппаратов. Это прежде всего — губернатор, его сотрудники и региональные парламенты. Их важная роль выявлена всеми использованными в работе методами анализа, при этом сотрудничество с ними не вызывает столько проблем, как взаимодействие с силовыми структурами федеральных органов власти. Далее — это органы внутренних дел, прокуратура, суды — здесь проблемы взаимодействия наиболее высоки. Интересно, что сотрудничество с органами муниципальной власти центрального города оказывается примерно столь же сложным, что и с судебной системой и с прокуратурой. Наконец, это общественные организации и СМИ, роль взаимодействия с которыми по-разному оценивается самими уполномоченными и сотрудниками их аппаратов, но которые при этом не вызывают особых проблем при сотрудничестве.

7.8. Взаимодействие Уполномоченного с исполнительной и представительной властью субъекта Российской Федерации

Взаимодействие с губернатором (президентом) и региональным парламентом является одним из важнейших направлений «внешней» части работы регионального Уполномоченного и его аппарата. Об этом свидетельствуют и позиции самих уполномоченных (см. табл. 1), и результаты

анализа их деловой переписки. Роль сотрудничества с главой исполнительной власти региона определяется, прежде всего, тем, что губернатор, в той или иной степени, доминирует над другими акторами политической жизни региона. Соответственно, и на пост Уполномоченного по правам человека во всех регионах, кроме Калининградской области, был избран кандидат, предложенный именно губернатором или президентом. Поэтому поддержание нормальных, деловых отношений с губернатором/президентом является одним из необходимых условий эффективной работы обсуждаемого института в условиях российских регионов на рубеже XX и XXI веков.

В качестве примера конкретных тем взаимодействия приведем содержание семи писем губернатору из деловой переписки Уполномоченного по правам человека в Саратовской области за осень 1999 г. см. раздел 7.7). Два письма связаны с работой правоохранительных структур. Первое из них посвящено итогам проверки приемника-распределителя УВД в г. Энгельсе и содержит просьбу рассмотреть ситуацию на заседании Совета безопасности (прилагается материал аналогичной проверки в прошлом году). Второе — содержит предложение о снижении налогов с УИН УВД. Проблема соблюдения прав ребенка поднимается в двух письмах. В одном — сигнал о конкретной тревожной ситуации — о некомплектации новой детской больницы. Во втором письме — предложение более общего порядка — о введении детского удостоверения личности.

Еще два письма связаны с состоянием здоровья жителей области. Первое — содержит конкретное предложение об обеспечении лекарствами с помощью создания по примеру соседней Волгоградской области внебюджетного лекарственного фонда. Второе, подготовленное на основе анализа данных статистики, содержит обеспокоенность по поводу растущей смертности жителей области и предложение внести эту проблему на обсуждение правительства области.

И, наконец, седьмое, уже упомянутое ранее письмо содержит предложение о поощрении нескольких конкретных членов правительства ко дню прав человека. Тематика этих писем достаточно хорошо освещает направления работы Уполномоченного и характер его сотрудничества с губернатором. Отражено здесь и умение А. С. Ландо использовать интересный опыт защиты прав человека, существующий в других регионах (пример с Волгоградской областью) или в других странах.

Еще более эффективным для развития института, при некоторых условиях, может стать и тесное сотрудничество регионального Омбудс-мана с губернатором. Таким примером является взаимодействие председателя Комиссии по правам человека, а затем — Уполномоченного по правам человека в Саратовской области А. С. Ландо и губернатора этой области Д.Ф. Аяцкого. Это сотрудничество сложилось еще в начале 90-х годов, когда А. С. Ландо, возглавляя комиссию по законности в первом (и единственном) демократически избранном Саратовском городском совете), поддержал и советами и своим влиянием Д.Ф. Аяцкого, только что пришедшего из областной глубинки на пост вице-мэра Саратова. И в дальнейшем А. Ландо принадлежал к «узкому кругу» губернатора.

Возможно, инициативы А. Ландо и докучали иногда авторитарном лидеру, но в целом губернатор понимал те плюсы, которые он получает от поддержки своего Уполномоченного. А именно — наличие реальной обратной связи, а также авторитет в международных организациях.

Однако реально существующая близость к губернатору, принадлежность к его близкому окружению, или, как выразился один местный эксперт, «к его свите», являлись причиной критического отношения к А. С. Ландо со стороны части общественных кругов Саратовской области. Соответственно, у А.С. Ландо не было серьезной опоры среди областных депутатов. Поэтому когда после острого конфликта А. Ландо с областной прокуратурой (о котором подробнее речь пойдет далее) губернатор не внес его кандидатуру для переизбрания в на чале 2004 г., правом внесения кандидатуры А. Ландо не воспользовался ни один депутат областной Думы.

Таким образом, тактика ориентации в своей деятельности исключительно на хорошие партнерские отношения с авторитарным руководителем региона, пусть и успешная в тактическом плане, оказалась проигрышной с позиции стратегии развития обсуждаемого института.

***

Рассмотрение фигуры Уполномоченного как «человека губернатора» может, в случае наличия в законодательном органе власти региона достаточно сильной оппозиции губернатору, привести к депутатской атаке на Уполномоченного, за неимением возможности атаковать самого губернатора. Такая ситуация имела, по-видимому, место при обсуждении в 1999 г. первого ежегодного отчета Уполномоченного в Законодательном собрании Свердловской области.

21 января 1999 г. на совместном заседании областной Думы и палаты представителей Законодательного собрания области со своим отчетом выступил В.В. Машков. Обсуждение было достаточно жарким и касалось оно не столько ситуации с выполнением прав человека в области, существующих проблем в этом направлении, которые должны были бы быть выявлены в отчете, сколько деятельности самого Уполномоченного и его аппарата. Возможно, свою роль сыграло само название «Отчет», что подразумевало право депутатов «принять или не принять отчет» (что, на наш взгляд противоречит принципу независимости Уполномоченного), возможно, что свою роль сыграли и приближающиеся выборы губернатора области (противники губернатора могли использовать критику Уполномоченного в предвыборных целях). Не случайно в газетной публикации использовалось выражение «Уполномоченный... отчитался о своей работе»[32]. На наш взгляд, тезис о подотчетности Уполномоченного региональному парламенту весьма сомнителен. Отсутствие кворума не позволило тогда депутатам принять какое-либо решение, и обсуждение было продолжено уже 2 марта 1999 г. Можно сделать предположение, что именно после критики, прозвучавшей на январском заседании и появился второй, менее «задиристый» и более краткий вариант

отчета.

Второе обсуждение было не менее жарким, чем первое. Показательны заголовки газетных публикаций, посвященные обсуждению отчета Уполномоченного: «Уполномоченному досталось на орехи»[33], «Машков чудом удержался в своем кресле»[34]. Критика деятельности Уполномоченного велась с различных позиций, как с радикальных, так и с более умеренных. Так, наиболее радикальные критики деятельности Уполномоченного коммунисты Сарваров и В.П. Белоусов, вообще поставили вопрос об упразднении структуры Уполномоченного в Свердловской области как таковой[35]. Была и более конструктивная критика. Например, депутат А.А. Долинин обратил внимание на двойственный статус территориальных представителей Уполномоченного по правам человека в Свердловской области, которые находятся в двойном подчинении, у Уполномоченного и у управляющего округом, что противоречит положению о независимости Уполномоченного (мы также отметили странный характер этой структуры — см. раздел 4.3 настоящей работы).

Однако большинство выступлений носило все же скорее политический характер, их авторы использовали тему обсуждения в прямом контексте грядущих выборов губернатора области. Было предложение признать обстановку с соблюдением прав человека в Свердловской области крайне неудовлетворительной. Но депутат Голубицкий тут же призвал остальных не бросаться так смело юридическими терминами. «Ведь если мы сейчас признаем это, в область нужно будет направлять миссию ООН!»[36]. Эмоций в обсуждение прибавило выступление председателя Екатеринбургского комитета солдатских матерей Д. Солохиной. По ее словам, когда в области начали формировать институт Уполномоченного по правам человека, матери военнослужащих рассчитывали на реальную поддержку, однако их надежды не оправдались — обращения к В. Машкову не возымели никакого действия. Более того, Д. Солохина утверждала, что Уполномоченный как-то назвал ее «маразматиком и шизофреничкой»[37].

В результате обсуждения было принято следующее Постановление Законодательного собрания:

«Областная дума и Палата представителей Законодательного собрания Свердловской области ПОСТАНОВЛЯЮТ:

1. Принять отчет Уполномоченного по правам человека Свердловской области за 1998 год.

2. Предложить Уполномоченному по правам человека Свердловской области по согласованию с правительством Свердловской области привести в соответствие с федеральным и областным законодательством систему представителей Уполномоченного по правам человека Свердловской области в управленческих округах.

3. Поручить Палате представителей в срок не позднее 10 мая 1999 г. проанализировать деятельность Уполномоченного по правам человека Свердловской области и сделать соответствующие выводы.

Опубликовать отчет Уполномоченного по правам человека Свердловской области за 1998 год в «Областной газете»[38].

***

Возможен и иной вариант — областная Дума может начать атаку на Уполномоченного по правам человека, выполняя «заказ» губернатора и (или) его близкого окружения. По-видимому, именно такая ситуация сложилась в конце 2004 года в Московской области. Уполномоченный по правам человека в Московской области СБ. Крыжов был избран на этот пост в мае 2001 г., при этом губернатор области Б. Громов выдвинул его на пост Уполномоченного как кандидатуру, рекомендованную вице-губернатором М. Менем. Работа Уполномоченного развивалась достаточно стабильно, хотя тесных, да и вообще каких-либо устойчивых отношений с губернатором, кроме переписки, у него так и не возникло.

Осложнения появились после отставки М. Меня и перехода его затем в заместители мэра Москвы Ю. Лужкова. После этого С. Крыжова в руководстве области стали, по-видимому, рассматривать как представителя «враждебной команды», от которого надо было избавиться, как удалось избавиться от остальных представителей «команды Меня». Однако Уполномоченный по правам человека, как указывалось ранее, достаточно хорошо защищен законодательно на протяжении срока его полномочий.

В этой ситуации действия развивались «по стандартному варианту». Сначала областной Думой была организована проверка финансовой деятельности Уполномоченного и его аппарата, которая, конечно же, нашла определенные упущения и ошибки в работе недавно возникшей структуры, а далее в областной Думе появилась поправка к закону «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области», в соответствии с которой он может быть отправлен в отставку в связи с выражением ему недоверия депутатами Областной думы. Несмотря на протесты общественности и Уполномоченного по правам человека в РФ В.П. Лукина, эта поправка была принята. Таким образом, реальная независимость Уполномоченного по правам человека существенно понизилась.

***

Остановимся еще на одном конфликте Уполномоченного и регионального парламента, который связан уже с тем, что депутатам не нравится содержание докладов Уполномоченного. Именно такая ситуация сложилась в Краснодарском крае. Как мы уже отмечали в предыдущей главе (раздел 6.12), на пост Уполномоченного по правам человека в этом крае летом 2002 г. был избран далеко не правозащитник, а бывший хозяйственник, глава районной администрации одного из хлебородных районов края А.Г. Козицкий. Однако он серьезно подошел к своим новым обязанностям и в его ежегодных докладах за 2002, 2003 и 2004 гг. констатировались как факты нарушения прав этнических меньшинств на территории края (турки-месхетинцы), так и факты преследования общественных правозащитных организаций, вызвавшие широкий резонанс в России.

Однако многие депутаты Законодательного собрания края в ответ

каждый раз выступали с критикой самого Уполномоченного, с несогласием с используемыми им формулировками и с требованием изменить текст доклада. Обсуждение доклада в Законодательном собрании превратилось в длительную процедуру. Так, например, как сообщалось в пресс-релизе Уполномоченного в марте 2003 г.: «Как уже сообщалось нами ранее, доклад за 2003 г. был направлен в установленный законом срок в Законодательное собрание Краснодарского края, т.е. в январе с.г. Накануне прошедшей сессии, которая состоялась в феврале, доклад был рассмотрен Комитетом по вопросам законности, правопорядка и правовой защиты граждан ЗСК, который создал рабочую группу для подготовки и решения процедурных вопросов. 05 марта 2003 г. в офисе Уполномоченного прошло выездное заседание вышеназванного Комитета ЗСК, который принял решение о включении выступления Уполномоченного с докладом в повестку дня предстоящей мартовской сессии. Депутаты также ознакомились с организацией деятельности Уполномоченного и его аппарата.»[39].

На следующий год также «промежуточное слушание Доклада прошло 16.02.2004 г. в законодательном органе, на расширенном заседании Комитета по вопросам законности, правопорядка и правовой защиты граждан, где он получил неоднозначную оценку депутатов»[40]. 25 мая 2004 г. состоялось обсуждение доклада в законодательном собрании. О его характере свидетельствуют следующие строки.

«Так, депутат Рыжкова Г.А. обвинила Уполномоченного в том, что он защищает интересы общественных организаций «Школы мира» и «Южной Волны», которые по ее мнению, приносят вред. Депутат также заявила, что мнение Уполномоченного о том, что депутатами принят некачественный закон «О взаимодействии органов государственной власти Краснодарского края и общественных объединений» неправомерно, поскольку он не вправе оценивать деятельность депутатов. Выступающая предложила снять вопрос о докладе с повестки дня. Прозвучали и другие аналогичные упреки в адрес Уполномоченного, что он, якобы, защищает интересы Сороса, хотя должен защищать интересы России.

Несмотря на подобного рода критику, тем не менее доклад 45-ю голосами депутатов был «принят к сведению с учетом обсуждения», при этом 6 депутатов проголосовали против, а один воздержался»[41].

Аналогичный характер носило обсуждение доклада Уполномоченного за 2004 г.

«Особый интерес депутатов вызвал раздел, касающийся правового просвещения жителей края, и особенно проблема толерантности (терпимости) в обществе. Не все депутаты отнеслись к проблеме толерантности положительно.

Так, депутат Михайлов О.В. поинтересовался, что за лагерь толерантности был организован с участием общественной организации студентов и Уполномоченного, какие цели он ставил перед собой и из каких источников финансировался?

Его поддержала депутат Хобленко С.А., которая заявила, что давать

деньги надо на патриотическое воспитание. Она также негативно оценила практику преподавания уроков толерантности студентам по западному образцу.

Выступающих с критикой поддержал и председательствующий — Бекетов В А, который указал на необходимость сосредоточить больше внимания на организацию трудовых лагерей для студентов, а также на оказание помощи Уполномоченному по правам ребенка в Краснодарском крае Коноваловой Г.В. в проверках ночных клубов на предмет нахождения там подростков, а также противодействии беспризорности»[42].

***

Существуют, однако, и другие примеры, примеры вовлечения депутатского корпуса в сферу интересов Уполномоченного, привлечения их в процесс защиты прав человека.

Так, в разделе 7.6 мы уже отмечали успешную законодательную инициативу Уполномоченного по правам человека в Смоленской области В.Н. Осина по принятию закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Смоленской области», регламентирующего порядок и сроки рассмотрения государственными органами и органами местного самоуправления заявлений граждан и предусматривающего учреждение Комиссии по рассмотрению обращений граждан. Им было также инициировано принятие постановления Думы, утверждающее Положение о Комиссии по рассмотрению обращений граждан, связанных с совершенствованием правовой основы деятельности государственных органов, с решением экономических, политических, социальных вопросов и о внесении изменений в регламент областной Думы.

Эта Комиссия, которая работает под руководством вице-спикера областной Думы и в которую входят еще два депутата, председатель областного отделения Федерации независимых профсоюзов и Уполномоченный по правам человека, стала фактически рабочим органом Уполномоченного. Именно с ее помощью он существенно повысил эффективность рассмотрения обращений. На эту комиссию уже могут вызываться и министры областного правительства, которые отвечают уже официальной постоянной депутатской комиссии. Насколько нам известно, существование такая комиссия, причем законодательно закрепленная, является своеобразным «ноу-хау» смоленского Уполномоченного.

С другой стороны, эта комиссия стала рабочим органом всех депутатов областной Думы, которые получили эффективный механизм рассмотрения и решения поступающих к ним жалоб от избирателей. Соответственно, они стали лучше понимать и поддерживать работу Уполномоченного.

***

Подводя итоги этого краткого анализа характера взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ и руководства исполнительной и представительной власти региона, можно отметить, что если

потенциально конфликтные отношения с главами исполнительной власти заложены, в принципе, в самой природе обсуждаемого института, то частые конфликты Уполномоченного с властью представительной являются своего рода «ноу-хау» опыта российских регионов. Причина таких конфликтов, заключается на наш взгляд, в отсутствии желания у многих российских региональных законодателей каким-либо образом контролировать власть исполнительную, а именно для этого им был бы полезен институт Омбудсмана. Другим источником конфликта, как показывает опыт Краснодарского края, может служить глубокая уверенность законодателей, что только они обладают истиной в последней инстанции, в том числе и в проблематике прав человека, и, соответственно, нежелание воспринимать не нравящуюся им информацию и ситуацию.

7.9. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и судебная власть

Как уже отмечалось, сложность взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ с судебной властью определяется двумя причинами. Во-первых, за исключением небольшого числа Конституционных и Уставных судов в субъектах РФ — это федеральные структуры, и правомочность какого бы то ни было влияния на них региональных уполномоченных по правам человека проблематична уже по определению. Во-вторых, независимость судебной власти рассматривается как один из краеугольных камней демократического построения государства, поэтому любое вмешательство в дела судебные расценивается как нарушение демократических правовых принципов. Иначе говоря, ситуация с взаимодействием региональных омбудсманов с судейской системой аналогична ситуациям во всех поставторитарных странах (см. раздел 5.9), только еще сложнее.

Эти обстоятельства привели к тому, что при обсуждении стратегии развития института Уполномоченного по правам человека, проводимом в преддверии 8-го «круглого стола» уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, который состоялся в марте 2004 г. в Страсбурге, Уполномоченный по правам человека в Астраханской области В. В. Виноградов предложил своим коллегам вообще не затрагивать в своей работе действия судебной власти ввиду отсутствия каких-либо форм влияния на нее. Однако состоявшееся в ходе «круглого стола» обсуждение выявило четкую позицию большинства участников форума в Страсбурге. Суть ее можно было бы сформулировать так. Да, у региональных уполномоченных практически отсутствуют формы влияния на судебную систему и конкретных судей. Вместе с тем многочисленные обращения к уполномоченным жителей областей, краев и республик свидетельствуют о многочисленных судебных ошибках, о процедурных нарушениях и нарушениях судьями этических

принципов. И в этой ситуации оставлять эти факты без внимания было бы просто бесчеловечно.

В этих условиях основным механизмом влияния остается личный авторитет уполномоченных, их советы, которые иногда достигают слуха и разума судей, заинтересованных в решении вопроса по существу. Второй формой является присутствие сотрудников аппарата Уполномоченного на судебном процессе, что само по себе приводит к резкому снижению процедурных нарушений и нарушений этики. Эту практику, например, широко использует Уполномоченный по правам человека в Ставропольском крае А.И. Селюков. Так, например, в своем ежегодном докладе за 2004 г. он пишет: «Все чаще авторы обращений, сомневаясь в бесстрастности и объективности суда, просят Уполномоченного направить своего представителя в судебное заседание. При этом многие, сознавая, что Уполномоченный не является участником процесса, просят направить своего представителя в суд в качестве наблюдателя как гаранта того, что суд примет справедливое решение»[43]. В этом же докладе он приводит примеры, когда его обращения в различные судебные инстанции, в том числе и по существу приговора, приводили к отмене уже принятых решений. В 2005 году в Ставрополе появилась в свет книга[44], в которой А.И.Селюков собрал все документы, связанные с делом профсоюзной активистки В.Д. Вербицкой, обвинительный приговор по делу которой удалось опротестовать и затем отменить (ее письма, обращения Уполномоченного и ответы на них, постановления следственных органов, приговоры и определения судов, многочисленные статьи в газете). Эта книга является отличным примером возможности влияния Уполномоченного на исправление судебных ошибок. Конечно, эффективность его обращений в суды связана и с его высоким авторитетом в регионе, где он ранее работал прокурором края. Когда подобные письма направляли уполномоченные в других регионах, они иногда получали ответы с отповедью за попытку вмешиваться в деятельность судебной системы. Хорошим способом влияния на мнение судейского корпуса может явиться позиция не критика, а заинтересованного сторонника повышения эффективности работы судебной системы в целом. Именно так действовал А. Ландо, считавший, что источником нарушения прав человека часто является работа судебной системы, начиная с условия подачи заявлений, стоимости услуг адвокатов, и вплоть до исполнения принятых решений. И здесь он действовал как в направлении решения проблем конкретных людей, так и в направлении поиска решения существующих общих проблем.

В качестве примера поддержки конкретных обращений к Уполномоченному по правам человека в Саратовской области А.С. Ландо можно привести публикацию в газете «Саратовские вести». В ней рассказывается о том, как в результате содействия Уполномоченного по правам человека в Саратовской области, областной суд пересмотрел свое решение, учел обстоятельства дела и личность человека и снизил с семи до трех лет срок заключения для 15-летнего подростка — переселенца из Узбекистана[45].

Примером решения общей проблемы является предложение А. Ландо о создании муниципальной адвокатуры. Это позволило бы существенно

снизить материальную нагрузку на жителей области, которые за грамотно составленное исковое заявление по гражданскому делу вынуждены сегодня платить адвокатам не менее 500 рублей. Одной из типичных проблем судов является их слабое финансирование. И иногда подследственные вынуждены ожидать в изоляторах долгие сроки в частности и потому, что у судов нет денег на почтовые конверты. Уполномоченный по правам человека и здесь предлагает нетривиальные решения. Так, он договаривается с начальником управления судебного департамента в Саратовской области о возможности организации труда содержащихся в СИЗО подследственных для склеивания конвертов для нужд судов[46]. Наконец, одной из вопиющих проблем является невыполнение решений судов по гражданским делам. В частности, в течение долгого времени не выполняются решения по жилищным делам. Как видно из анализа деловой переписки Уполномоченного, на основе рассмотрения конкретных случаев Уполномоченный направляет письма прокурору области и прокурору Саратова (30 ноября 1999 г.) с настоятельной просьбой принять меры по разрешению этой проблемы.

Мы уже отмечали принципиальную позицию Уполномоченного по правам человека в Смоленской области В.Н. Осина о важности нормативного закрепления тех или иных положений, направленных на защиту прав человека, против произвола тех или иных ветвей власти. Как известно, единственным пока законным механизмом влияние общественности на деятельность судебного корпуса является участие представителей общественности в квалификационной коллегии судей. Механизм этот, к сожалению, используется очень слабо, в том числе и в связи с неясностью процедуры назначения этих самых представителей общественности.

Вторым из упомянутых в разделе 7.6 законов, принятых по инициативе смоленского Уполномоченного, является закон «О представителях общественности в квалификационной коллегии судей Смоленской области», направленный на правовую регламентацию единственного пока легального механизма влияния общественности региона на работу судебного корпуса. Сегодня многие уполномоченные говорят о сложности взаимодействия с судебной системой, но добиться принятия подобного областного закона, опять таки, удалось только в Смоленске. Существенно, что В. Осин добился принятия также и вытекающего из закона Постановления Думы, утверждающего Положение о порядке назначения и досрочного прекращения полномочий представителей общественности в квалификационной коллегии судей, т.е. была нормативно закреплена и процедура реализации закона.

7.10. Взаимодействие уполномоченных по правам человека с органами внутренних дел и прокуратурой

Представленные в табл. 2 данные свидетельствуют о том, что первое место по проблематичности взаимодействия с институтом Уполномоченного по правам человека занимают органы внутренних дел. С другой стороны, анализ докладов уполномоченных, а также докладов неправительственных правозащитных организаций показывает, что именно органы внутренних дел оказываются теми

государственными структурами, где чаще всего нарушаются права человека. К настоящему времени и руководство Министерства внутренних дел признает, что насилие со стороны сотрудников милиции имеет место, кроме того, сами условия содержания задержанных и подследственных (переполненные камеры и т.д.) часто могут быть приравнены к пыткам.

Понимание реальности проблемы на высшем уровне руководства МВД, однако, не сопровождается какими-либо существенными изменениями на низовом уровне, и «раскрываемость преступлений» часто достигается применением насилия или угроз. При этом единственной формой государственного контроля деятельности органов внутренних дел до недавнего времени оставалась прокуратура, которая, в случае жалобы, и определяла, имело место насилие или нет. И чувство корпоративной солидарности при этом работало и работает в полную силу: «своих не выдаем!». Теперь же появилась новая государственная структура, которая также обладает правом проверок и даже позволяет себе публично заявлять, что в нарушении прав человека иногда повинна и сама прокуратура, закрывающая глаза на нарушения прав человека в органах внутренних дел.

Естественно, что все зависит от конкретных руководителей милиции и прокуратуры. Если это честный профессионал, то он только благодарен будет за замечания на сбои в его системе контроля. И такая ситуация встречается довольно часто. Однако, возможны и другие ситуации, когда главное чувство — чувство ревности к чужаку, пытающемуся вторгнуться в устоявшийся порядок вещей. Приведем ниже несколько примеров подобных ситуаций из различных регионов.

Основные события конфликта между прокурором Астраханской области В.С. Ореховым и и.о. Уполномоченного по правам человека Ф-Д. Голиковым в 1999 г. можно проследить по служебной переписке между этими структурами, а также по областной прессе, на страницы которой вылилось это противостояние.

Поводом для начала конфликта стала публикация в Астраханских страницах еженедельника «Аргументы и факты» беседы с Ф. Голиковым. В этой беседе и.о.уполномоченного рассказывает о своей деятельности, о наиболее типичных нарушениях прав человека в области, фактически пересказывая основные положения его доклада за 1998 г. В этой беседе он, в частности, сказал «Другие 40% нарушений[47] приходятся на дискриминацию гражданских прав: чести, достоинства и личной неприкосновенности. Если в половине случаев посягательств на права граждан мы все же в состоянии помочь, то в данной категории торжество справедливости случается редко. Причина? Серьезные недостатки в процессуальном кодексе, несовершенство нормативных актов, нежелание или неумение прокуратуры глубоко вникнуть в дело. Влиять на ход событий, пока не завершено следствие, а на это иногда уходят годы, не в моей власти»[48]. В общем-то, вполне обычные слова, никаких резкостей и чрезмерностей...

Однако месяц спустя на имя и.о. уполномоченного приходит официальное письмо, подписанное прокурором области В.С. Ореховым. В этом письме,

например, говорится: «В статье, в частности, утверждается, что 40% от числа выявленных Вами нарушений приходится на дискриминацию гражданских прав: чести, достоинства и личной неприкосновенности граждан. И, как правило, эти права, по Вашему мнению, остаются незащищенными по двум причинам: из-за несовершенства законодательства и по вине прокуратуры. Для столь серьезных выводов должны быть соответствующие обоснования, однако они не приведены в интервью... в этой связи вынужден обратиться к вам с просьбой разъяснить, какая доля не устраненных нарушений личной неприкосновенности, чести и достоинства граждан приходится на прокуратуру...». И далее следует очень знаменательная фраза: «но из вашего интервью следует однозначный вывод [??? — А.С] о неудовлетворительной системе организации работы прокуратуры, в результате чего пострадавшие люди остаются беззащитными. Такое обвинение очень серьезно и требует либо доказательства, либо опровержения.»[49].

На мой взгляд, здесь мы видим классический пример передергивания смысла слов участника беседы, придания им более резкого смысла, вплоть до «очень серьезного обвинения».

Ответ Ф. Голикова не заставил себя ждать. В обстоятельном письме на трех машинописных страницах он приводит три конкретных дела, в которых, по его мнению, были нарушены права человека, и прокуратура либо явно этому способствовала, либо не обращала внимания на очевидные нарушения этих прав милицией. В частности, приводится пример уголовного дела, возбужденного по факту смерти несовершеннолетнего Л., в материалах которого, по мнению Ф. Голикова, имеются достаточные доказательства причинно-следственной связи между грубыми нарушениями сотрудниками милиции законности и гибелью несовершеннолетнего. За период с 20.02.96 это дело 8 раз прекращалось за отсутствием состава преступления в действиях сотрудников милиции. На обращение и.о. Уполномоченного к прокурору с просьбой провести дополнительное расследование был получен «крайне странный ответ, обвинявший его в незаконности действий. В то же время Генеральная прокуратура нашла наше обращение обоснованным и обязала вас провести дополнительное рассмотрение.»[50].

Вскоре пришел и ответ прокурора В. Орехова, который был выдержан уже в существенно более резких тонах[51]. Так, прокурор пишет: «...Ознакомление с полученным ответом ничего, кроме недоумения, не вызывает. Никаких мотивированных доказательств правильности Ваших обвинений в адрес прокуратуры, высказанных в упомянутом интервью в газете, в ответе не содержатся.»[52]. По поводу трех приведенных в письме примеров прокурор пишет: «...по ним еще не принято решение следователями и нет приговоров (обвинительных или оправдательных) судов. Только после этого можно будет сделать определенные выводы о правомерности или незаконности действий следователей и прокуроров»[53]. И далее прокурор снова просит дать мотивированное подтверждение «заявления в газете», ибо в противном случае он будет обращаться в суд.

В этом письме поражает уверенность, что никто, включая и Уполномоченного по правам человека, не вправе судить о правомерности действий милиции и прокуратуры, пока «не принято решение следователями и нет приговоров судов».

Ответ Ф. Голикова был еще более кратким. В нем он пишет, что «ваше повторное письмо по поводу моего интервью в газете... содержит заявления, не соответствующие действительности» и далее, приводя три конкретных примера таких заявлений, выражает готовность отстаивать свою позицию в суде[54].

Прокурор, однако, обращаться в суд не стал, у него было в запасе иное оружие. В период с 11 февраля по 16 марта 1999 г. «прокуратурой области в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» в порядке общего надзора проведена проверка соблюдения аппаратом и.о. Уполномоченного по правам человека в Астраханской области законодательства о работе с обращениями и жалобами граждан за 1998 год»[55]. Оставляя за скобками вопрос о причинах такой проверки, рассмотрим ее выводы.

Прежде всего, в представлении прокурора указывается на нарушение аппаратом Уполномоченного п.9 Указа Президиума ВС СССР от 12.04.1968 № 2534-УП о месячном сроке рассмотрения обращений граждан. Однако правомерность отнесения этого пункта к аппарату Уполномоченного вызывает очень большие сомнения, поскольку этот пункт относится к структурам, разрешающим заявления и жалобы по существу, а структура Уполномоченного добивается решения вопросов от соответствующих компетентных органов.

Далее, в представлении неправомерно отнесено к аппарату Уполномоченного действие п.4 того же Указа, который требует пересылки поступивших обращений граждан в компетентные органы в пятидневный срок. Действительно, разработчики как федерального, так и региональных законов «Об Уполномоченном» и не подозревали, что эта новая структура может попасть под действие Указа Президиума ВС СССР 30-летней давности.

Но, как говорит народная мудрость, «было бы желание — а статья найдется!». Наконец, в представлении прокуратуры утверждается, что «значительное число заявлений, принятых и.о. Уполномоченного, не содержит сведений о нарушении конституционных прав». Как следует из предыдущей переписки, прокурор уверен, что таких нарушений нет, это же подтверждают и его подчиненные, проверяющие работу Уполномоченного, видящего эти нарушения, — кто же прав? Опять-таки, народная мудрость гласит — «прав тот, у кого больше прав».

Ф.Д. Голиков отправил прокурору области письмо, в котором он выражал свое несогласие с представлением прокуратуры, используя аналогичные вышеприведенным аргументы[56], затем такое же письмо было направлено и.о. Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайке. В этом письме он просил организовать проведение повторной проверки представителями генеральной прокуратуры РФ и общественных правозащитных организаций Астраханской области»[57]. Ответа, однако, ни из одной инстанции он так и не получил.

Это противостояние нашло отражение и в областной прессе. В конце

марта 1999 г. в ежедневной газете Астраханской области «Волга» в рубрике «Конфликтная ситуация» появилась большая статья журналиста Е. Ковалева, броско озаглавленная «К барьеру». Эта статья имела и подзаголовок: «Прокурор области В.С. Орехов грозит привлечь к судебной ответственности исполняющего обязанности Уполномоченного по правам человека Ф.Д. Голикова».

Основное содержание статьи — изложение конфликтной ситуации, сложившейся между двумя представителями власти, при этом акценты статьи и недоуменные вопросы ее автора достаточно близки к изложенной выше канве событий. Однако в статье приводятся и новые детали противостояния. Как оказывается, этот конфликт проявился уже в ходе обсуждения и принятия в областном Представительном собрании закона «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области», когда прокурор области выступил против принятия внесенного законопроекта. Завершается статья вполне резонными замечаниями автора о несовершенстве законодательства, определяющего деятельность такой новой структуры, как Уполномоченный по правам человека. Так, Е. Ковалев пишет: «Есть закон, требующий от организаций отвечать на запросы Уполномоченного по правам человека, но не предусмотрена ответственность за нарушения этого требования. Закон разрешает уполномоченному посещать места отбывания наказания осужденными. Но разрешение на это дают руководители учреждений, на которых и поступают жалобы от осужденных. И нет ответственности для руководителей, не дающих своего согласия на визит в их учреждения уполномоченного по правам человека»[58]. С этими словами можно полностью согласиться.

Две недели спустя на страницах этой же газеты под рубрикой «Резонанс» появилась большая статья прокурора Астраханской области В. Орехова, носящая название «Слова и дела». Как указывалось в начале этой статьи, некоторые оценки и выводы, содержащиеся в статье Е. Ковалева, «по крайней мере, спорны и могут создать ошибочное мнение у читателей уважаемой газеты», поэтому и необходимо разъяснить точку зрения прокуратуры.

Прежде всего, прокурор останавливается на уже упомянутой ранее ситуации с обсуждением и принятием закона «Об Уполномоченном» в Представительном собрании. Так как длительное обсуждение законопроекта во многом было связано с его резкой критикой со стороны прокурора, то именно затянувшийся процесс обсуждения законопроекта и был, по мнению В. Орехова, причиной недовольства Ф. Голикова прокуратурой.

Не сложились отношения прокуратуры с и.о. Уполномоченного и после принятия закона. Здесь, правда, прокурор допускает, что «иногда и по вине некоторых сотрудников прокуратуры». И далее следует очень знаменательная фраза: «Параллельное существование двух структур, призванных охранять права человека, нарушилось очередным витком конфронтации»[59]. Прокурор имеет в виду ту самую злополучную статью в «Аргументах и фактах — Астрахань», которая уже цитировалась в начале этого раздела. Повторю - увидеть в этой публикации «очень серьезные обвинения в адрес прокуратуры» мог лишь , человек, не привыкший слушать в адрес своего ведомства какой-либо

публичной критики, либо человек, уже заранее раздраженный словами и действиями Ф. Голикова, а газетная публикация сыграла лишь роль спускового крючка.

Вернемся, однако, к только что процитированной фразе из статьи прокурора. Ее начало, слова «параллельное существование двух структур» — вот ключ к пониманию подлинных причин конфликта прокуратуры с институтом Уполномоченного. Прокуратура привыкла быть единственной инстанцией общего надзора в нашем обществе- Ранее ее деятельность контролировалась партийными структурами, теперь партийного контроля нет. И вдруг появляется действительно «параллельная структура» в лице Уполномоченного, к тому же позволяющая себе оценивать действия самой прокуратуры. Как же можно такое допустить.

Далее прокурор рассказывает об итогах работы комиссии по проверке работы Уполномоченного и повторяет уже известные выводы комиссии и своего представления Ф. Голикову. При этом он подчеркивает, «что согласно федеральному закону «О прокуратуре РФ» все государственные органы, а значит и аппарат Уполномоченного по правам человека, входят в сферу прокурорского надзора».

В исходящих документах аппарата и.о. Уполномоченного находится копия ответа В. Орехову, направленного для публикации в газете «Волга», однако этот ответ на страницах газеты не появился. Дальнейшего развития этот конфликт не получил. По мнению одного из экспертов, прокурору стал известен диагноз Ф. Голикова, и его решили оставить в покое. 3 сентября 1999 г. и.о. Уполномоченного скончался от неизлечимой болезни.

***

В соседней с Астраханской, Волгоградской области три года спустя также обострились отношения Уполномоченного по правам человека М.А. Таранцева и прокурора области, государственного советника юстиции 2-го класса Н. И. Шепеля. Поводом для обострения стала, по-видимому, публикация Уполномоченным ежегодного доклада за 2002 г. Здесь формой выражения этого недовольства стало письмо прокурора области председателю Волгоградской областной Думы Гребенникову Р. Г. Это письмо настолько показательно, что мы просто приведем из него некоторые цитаты:

«Автор доклада, прибегая к схоластическим приемам, явно пытается подменить правовое регулирование отношений в обществе собственными субъективными оценками, призывая рассматривать ситуацию «не только с точки зрения соответствия закону решений и действий администрации, но и с позиций справедливости, гуманности, нравственности и целесообразности этих действий, их соответствия не только букве, но и его духу». С учетом того, что в соответствии с п.З ст. 15 Закона Волгоградской области ежегодный доклад Уполномоченного подлежит обязательному опубликованию в СМИ, очевидна опасность правовой дезориентации населения и правового нигилизма в обществе... Между тем, с учетом принципа централизованное™ федеральных

правоохранительных органов, официальная оценка деятельности их территориальных подразделений может даваться только руководителями самих федеральных органов, в связи с чем содержащиеся в отдельных главах доклада выводы о неэффективности деятельности Главного управления внутренних дел Волгоградской области, прокуратуры Волгоградской области, а также судов являются недопустимыми. ...Некомпетентность и непрофессионализм Уполномоченного прослеживается и при освещении в докладе применения незаконных мер физического воздействия с целью получения признательных показаний... В докладе приводятся примеры нарушения прав ряда осужденных, которые преподносятся Уполномоченным как имевшие место в силу того, что на них указывается в жалобах. Однако эти сведения в установленном законом порядке не проверялись и их достоверность не установлена...

...На основании вышеизложенного прошу Вас рассмотреть на ближайшем заседании Волгоградской областной Думы вопрос об исполнении Уполномоченным по правам человека в Волгоградской области требований закона Волгоградской области №388-ОД от 32.03.00 «Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области»[60].

Аналогичное письмо на имя председателя Волгоградской областной Думы спустя месяц было направлено и начальником ГУВД Волгоградской области, генерал-лейтенантом милиции П.Л. Чипурой. Председатель областной Думы в этом случае не дал какого-либо ходу этим письмам, лишь ознакомил с ними самого Уполномоченного по правам человека.

***

Несколько иными оказались последствия конфликта нового прокурора области с Уполномоченным по правам человека в Саратовской области А.С.Ландо. Поводом к этому конфликту стало одно из выступлений А. Ландо на заседании правительства области, когда он отметил, что в нарушении прав человека иногда повинны и органы прокуратуры. Неожиданно прозвучала реплика нового прокурора области «А кто вам дал право критиковать прокуратуру?» А. Ландо ответил: «Это право мне, как гражданину России, дала наша Конституция. И не только Уполномоченный по правам человека, но и рядовой гражданин России имеет право критически оценивать любого государственного служащего, так как все они работают за счет наших налогов». Такой ответ прокурору, привыкшему, по-видимому, в Краснодарском крае, откуда он недавно был переведен, к иной форме отношения с прокурорами, не понравился. И он даже покинул после этого заседание правительства[61].

Здесь очень вовремя последовало заявление в прокуратуру одного из саратовских журналистов с требованием разобраться в обстоятельствах приобретения Уполномоченным квартиры. Дело было открыто, и в его процессе на допрос в прокуратуру стали приглашаться все, кто имел отношение к получению квартиры, включая, например, Управляющего банка, где находится

личный счет Уполномоченного. Соответственно, эти люди, которые никогда ранее в прокуратуре не были, стали выражать свои претензии уже А. Ландо. Запрашивались сведения из психиатрических учреждений о наличии или отсутствии У него психических заболеваний, от нарколога — не является ли он наркоманом или алкоголиком. Из УВД истребована справка о наличии или отсутствии судимости, работники милиции спрашивали соседей — не нарушает ли он общественный порядок. Допрошены в качестве свидетелей десятки людей[62]. Иначе, как давлением на Уполномоченного все эти действия расценить нельзя.

В этой ситуации Уполномоченный обратился в Генеральную прокуратуру РФ с жалобой на действия прокурора области. В дело вмешался Комиссар Совета Европы по правам человека Альваро Хиль-Роблес, который направил письмо поддержки региональному омбудсману, с информацией, что «он дал задание обратиться к Генеральному прокурору РФ г-ну Устинову для разрешения проблемы и прекращения давления со стороны государственных институтов на региональных правозащитников»[63].

В итоге А.С. Ландо получил письмо из Генпрокуратуры с извинениями за действия прокурора и с обещанием «провести служебную проверку по фактам нарушения закона и привлечь виновных должностных лиц к ответственности»[64]. Ситуация вроде бы нормализовалась. Однако полгода спустя, когда заканчивался 5-летний срок полномочий А.С. Ландо на должности Уполномоченного по правам человека, давление, перевесившее все реальные достижения А. Ландо на посту регионального Омбудсмана[65], было, по-видимому, оказано уже на губернатора области, у которого было, скорее всего, существенно больше причин опасаться прокуратуры, чем у А. Ландо. В результате кандидатура А. Ландо не была выдвинута губернатором для избрания на второй срок. Аргументом в пользу такой гипотезы, кроме оценок местных экспертов, служит также выдвижение губернатором на пост Уполномоченного руководителя отдела областной прокуратуры, которая затем и была избрана депутатами на этот пост. Обвинения губернатору со стороны прокуратуры были, как известно, далее все же предъявлены.

***

Следует отметить, что подобные конфликты случаются далеко не в каждом регионе, где действует институт Уполномоченного. В Республике Татарстан, например, заключен договор о сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека и прокурором республики, здесь даже выпускаются совместные издания книг по правам человека, имеющие «шапки» как Уполномоченного по правам человека, так и республиканской прокуратуры[66]. О практике совместных проверок Уполномоченного по правам человека в Калининградской области и сотрудников областной прокуратуры мы уже упоминали.

Осенью 2004 г. в Кемерово состоялось подписание Соглашения о формах

взаимодействия прокуратуры Кемеровской области и Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области Н.А. Волкова. В соответствии с этим соглашением, Уполномоченный принимает участие в заседаниях коллегии прокуратуры, координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов области по вопросам, относящимся к его компетенции. Стороны также договорились информировать друг друга об известных им фактах нарушения прав человека и о результатах их расследования[67]. Полтора месяца спустя было подписано также Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии между Главным управлением внутренних дел Кемеровской области и аппаратом Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области[68]. Одним из примеров реализации этих соглашений может служить публикация в первом выпуске Информационного бюллетеня Уполномоченного за 2005 г. текста доклада прокурора области «О состоянии законности и работе органов прокуратуры за 2004 г.»[69]

***

На наш взгляд, описанное выше противостояние имеет своим источником реальный параллелизм обеих структур и является поэтому вполне объективным. Соответственно, можно ожидать его повторения и в других регионах по мере развития там института Уполномоченного по правам человека. Можно сказать даже, что если бы органы прокуратуры реально выполняли функцию общего надзора, то и сам институт Уполномоченного был бы во многом не нужен. Однако, к сожалению, потребность в таком институте очевидна, но его реальные действия с неизбежностью будут высвечивать недостаточную эффективность деятельности прокуратуры, вызывая ее недовольство.

Кроме того, из приведенных фрагментов письма прокурора Волгоградской области Н.И. Шепеля ясно видна претензия этого прокурорского работника на монополизм в понимании истины, эти фрагменты подтверждают также высказанную нами ранее гипотезу о том, что многие юристы на государственной службе под фактом реальности понимают только «юридические факты», полученные на основании надлежащим образом оформленного расследования. Если же такое расследование не проводилось, то самого факта не существует и говорить о нем предосудительно.

7.11. Взаимодействие уполномоченных по правам человека с неправительственными организациями и СМИ

В каком бы регионе не был назначен Уполномоченный по правам человека, он с неизбежностью оказывается в ситуации необходимости выстраивать отношения с правозащитниками-общественниками, которые уже достаточно долго помогали людям защищать их права и которые часто с недоверием

смотрели на вновь назначенного человека. Часто настороженное или даже негативное отношение было связано еще и с несбывшимися ожиданиями некоторых из них, что на пост Уполномоченного назначат их самих, так много уже сделавших по защите прав человека. В этой ситуации многое в выстраивании сотрудничества государственного и общественных правозащитников зависело и зависит от такта и мудрости Уполномоченного по правам человека. Приведем несколько примеров развития таких отношений.

Свердловская область, уполномоченные по правам человека В. В. Машков и Т. Г. Мерзлякова

Важность взаимодействия с правозащитными организациями понималась В. Машковым с самого начала. Вместе с тем такое сотрудничество изначально осложнялось двумя факторами. Первый — это изначальное неприятие рядом правозащитных организаций кандидатуры Машкова как Уполномоченного. Это обстоятельство подтверждает и сам В. Машков в одном из своих первых интервью после избрания на пост Уполномоченного: «— Вы намерены сотрудничать с правозащитными организациями? — У меня уже были встречи с Союзом правозащитных организаций. Я их прекрасно знал, работая представителем президента. Именно они выступали против моего назначения на пост Уполномоченного. - Чем аргументировано это неприятие? — Говорят, что не видели моей работы. Но я перед ними и не отчитывался, так как кроме митинговщины и стояния с плакатами за этими организациями я больше ничего не замечал. Безусловно, я буду работать со всеми полезными общественными движениями, работающими в правозащитной сфере, польза от которых очевидна. — Как определить их «полезность»? — Очень просто. Я сказал: представьте мне перечень уже сделанного вами для общества, и что планируется сделать. И все станет ясно. Работая представителем президента, я убедился, что 90 процентов этих организаций - величины мнимые»[70].

Кроме подтверждения факта неприятия кандидатуры Уполномоченного это интервью интересно и как демонстрация уверенности В. Машкова в простоте определения «полезности» правозащитных организаций и своей способности определять эту полезность. Как покажет дальнейшее развитие событий, эта уверенность Уполномоченного сыграет свою роль. В дальнейшем В. Машков встречался с лидерами большинства правозащитных организаций области и выделил среди них 20-25 организаций, достойных, по его мнению, для сотрудничества с Уполномоченным. Список этих организаций приведен в «Сборнике нормативных документов...» в Схеме взаимодействия Уполномоченного по правам человека Свердловской области с общественными правозащитными организациями области[7']. Мы видим в этом списке многие авторитетные правозащитные организации «широкого профиля», такие, как «Мемориал», «Региональная коллегия адвокатов», и «профильные» организации — детский правозащитный фонд «Шанс», Комитет солдатских матерей, Общество защиты гласности и т.д.

С другой стороны, мы не видим в этом списке таких организаций, как Межрегиональный центр прав человека, Общественное объединение

«Сутяжник», Региональный центр демократии и прав человека, а главное — Союз правозащитных организаций Свердловской области, объединяющий в своих рядах несколько десятков организаций области. В апреле 1998 г. В. Машков посетил Третью областную конференцию Союза правозащитных организаций области и рассказал там о первых шагах своей деятельности, при этом часть своего выступления он посвятил негативной оценке доклада председателя Союза В.А. Шаклеина. Выслушав затем четыре выступления и кратко ответив на вопросы, он покинул конференцию. По свидетельству одного из участников конференции, сам характер ответов на вопросы был весьма безапелляционным и настраивал собравшихся в зале правозащитников на дальнейшую острую полемику. Результатом такого отношения стало даже обсуждение на этой конференции вопроса о выражении недоверия новому Уполномоченному, однако большинство ее участников решило не торопиться и дать новому Уполномоченному время себя проявить[72]. Прозвучавшие на всю страну события разгона студенческой демонстрации в Екатеринбурге привели к новому обострению и ситуации с Уполномоченным. Отсутствие его публичной позиции в этом вопросе стало одной из причин появления заявления Союза правозащитных организаций области, в котором содержалось, в частности, требование об отставке В.В. Машкова[73].

Позиция В.В. Машкова по обсуждаемому в этом разделе вопросу хорошо видна из его выступления на конференции в Екатеринбурге в 1988 г.: «Хотелось бы пару слов сказать о роли и месте общественных правозащитных организаций, которых создано уже великое множество, как в Центре, так и на местах. В последнее время многие из них претендуют на роль «ума, чести и совести нашей эпохи», апеллируя к своему сидению в советских тюрьмах. Думаю, что противостояние этих организаций создаваемому государственному институту крайне вредно и бесперспективно. Государственные и общественные институции имеют совершенно разную природу, возможности и задачи. Они предназначены для работы в совершенно различных социально-политических нишах. Роль общественных правозащитных организаций обязательно будет возрастать по мере продвижения к гражданскому обществу. А пока главный центр тяжести правозащитной деятельности, нравится это кому-то или нет, все-таки будет принадлежать государственным структурам[74]. На взгляд автора этих строк, последний тезис весьма сомнителен. Однако он был, по-видимому, достаточно важен для организаторов конференции, так как нашел отражение в одном их пяти пунктов рекомендаций конференции: «4. Прекратить всякое противопоставление государственных и общественных правозащитных организаций, каждая из которых должна занимать свою социально-политическую нишу»[75]. Хотелось бы знать, а кто будет определять эту нишу, которую должны занимать правозащитные организации?

Между тем конфронтация с лидерами Союза правозащитных организаций Свердловской области, которые не хотели занимать определенную им нишу, развивалась все дальше. Ситуация дошла до того, что Уполномоченный по правам человека в Свердловской области отказался принять участие в Региональной практической конференции «Состояние и пути реализации прав

человека в Свердловской области», посвященной 50-летию принятия ООН «Всеобщей декларации прав человека», которую провели 10 декабря 1998 г. Общественная палата Свердловской области и Союз правозащитных организаций области. Причиной, по-видимому, было то, что со-организатором конференции была неугодная Уполномоченному организация.

К сожалению, дальнейшее развитие ситуации лишь усугубило эту конфронтацию, вызвав, с одной стороны, судебный иск к Уполномоченному от имени лидера Союза правозащитников В. Шаклеина, а с другой — протест со стороны В. Машкова «в связи с попыткой общественников создавать практически параллельные структуры». По мнению Уполномоченного именно «это приводит к негативным последствиям и судебным искам»[76]. При этом примером такой параллельной структуры, по мнению В.В.Машкова, являлся доклад о положении с правами человека по Свердловской области за 1998 год, подготовленный Нижнетагильским правозащитным центром при участии В. А. Шаклеина[77]. (Этот доклад был подготовлен и издан в 1999 г. в рамках программы мониторинга прав человека, реализуемой Московской Хельсинкской группой[78]).

Как известно, после кончины В.В. Машкова, последовавшей в начале 2001 г. в результате тяжелой болезни, на пост Уполномоченного по правам человека в Свердловской области была избрана Т. Г. Мерзлякова. Она с самого начала не только не повторила ошибок своего предшественника по отношению к общественным правозащитникам, но, понимая всю важность реального диалога активных представителей общества и власти, организовала прямую встречу лидеров правозащитных организаций и губернатора Свердловской области Э.Э. Росселя. Вместо запланированных 40 минут эта встреча продолжалась три часа. Конечно же, всех вопросов участники встречи решить не могли, но ощущение прямого, откровенного разговора осталось и у губернатора и у правозащитников. И в дальнейшем Т.Г. Мерзлякова постоянно уделяла большое внимание не только развитию сотрудничества с неправительственными правозащитными организациями, но и организационно-методической их поддержке. Так, например, небольшой конференц-зал аппарата Уполномоченного часто предоставляется правозащитникам для проведения их встреч и дискуссий.

Саратовская область, Уполномоченный по правам человека А. С. Ландо

В отличие от В.В. Машкова, А.С. Ландо изначально понимал значение тесного и конструктивного взаимодействия на равных с правозащитными и иными общественными организациями, с учеными и специалистами области. При его офисе были сформированы Общественный и Экспертный советы, работающие на основе утвержденных Уполномоченным положений. В соответствии с Положением, Общественный совет создан «в целях оказания помощи в осуществлении деятельности Уполномоченного; координации деятельности общественных правозащитных организаций, оказания им помощи в области защиты прав человека». В Положении сформулированы десять функций Общественного совета, среди которых можно выделить такие, как выявление скрытых угроз безопасности личности, правам и основным

свободам граждан; подготовка предложений по дальнейшему совершенствованию областных структур правоохранительной и правозащитной систем; участие в проведении проверок по вопросам соблюдения прав граждан и подготовка соответствующих материалов по результатам проверок.

В состав Общественного совета входили 39 человек, в основном это лидеры различных общественных организаций области, сталкивающихся в своей повседневной деятельности с нарушениями прав тех или иных групп населения — беженцев, детей, инвалидов, заключенных и т.д. Внутри совета было организовано четыре секции — секция по работе с правоохранительными органами, по вопросам социальной сферы, по правам детства и секция по правовому просвещению. Мне пришлось присутствовать на заседании президиума Общественного совета, на котором рассматривался вопрос о соблюдении прав беженцев и вынужденных переселенцев. Обстоятельное сообщение на эту тему сделала заместитель руководителя Федеральной миграционной службы по Саратовской области Н.Н. Кривопущенко. После нее с содокладом выступила корреспондент газеты «Саратовские вести» Л. Пудина, которая привела многие конкретные факты нарушения прав беженцев. Остальные задавали вопросы. Обсуждение подытожил А.С. Ландо, который сформулировал ряд предложений, родившихся в результате обсуждения этой актуальной проблемы. Он пригласил также всех желающих присоединиться к намеченному на следующий день посещению Саратовского СИЗО. Три человека воспользовались этим предложением, причем представитель благотворительного фонда САВВА с разрешения Уполномоченного принес с собой для раздачи в камерах шесть пачек брошюр о правах заключенных.

В Положении другого совета при Уполномоченном — Экспертного — изложены целых четырнадцать его функций, но все из них сводятся к экспертным оценкам и консультациям. В его составе — восемнадцать человек, в основном это доценты и профессора Саратовской государственной академии права, Приволжской академии государственной службы, Саратовского юридического института МВД РФ, ответственные работники УВД, опытные работники прокуратуры. В плане работы Экспертного совета на 2000 год — обсуждение состояния защиты прав лиц, лишенных свободы; соблюдение законодательства по вопросам воинской жизни; защита экономических и социальных прав граждан, обеспечение прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации; экспертиза нормативных актов Саратовской области по соблюдению прав граждан и т.д.

Взаимодействие Уполномоченного по правам человека с право-защитными и другими общественными организациями происходило и помимо рамок заседаний Общественного совета. Так, при анализе служебной переписки Уполномоченного за ноябрь 1999 г., я обнаружил письмо на имя Уполномоченного от председателя правозащитной организации «Солидарность» А.Д. Никитина с просьбой оказать содействие в получении ряда статистических данных, необходимых ему для подготовки доклада о

состоянии прав человека в области, подготавливаемого в рамках проекта Московской Хельсинкской группы, а далее на двух страницах следовал перечень требуемых данных. Неделей позже среди исходящей корреспонденции я увидел пятнадцать писем в адрес руководителей различных областных служб: от прокурора области до начальника ЗАГСа, в которых выражалась просьба «в связи со служебной необходимостью» предоставить ему следующие данные (и далее — цитата из списка А. Никитина). Этот конкретный случай вполне может рассматриваться как реальное социальное партнерство общественной правозащитной организации и Уполномоченного по правам человека.

Ответы сотрудников аппаратов Уполномоченных в процессе Интернет-семинара Курса повышения квалификации на вопрос о характере и формах взаимодействия Уполномоченного по правам человека и общественных правозащитных организаций (осень 2002 г.):

— В нашем регионе УПЧ и работники его аппарата сотрудничают с общественностью, участвуя и помогая организовывать мероприятия. Также в помощь УПЧ в муниципальных образованиях области действуют представители Уполномоченного на основе Положения о представителях.

— В нашей области работа с общественными организациями налажена очень даже неплохо. В нашем аппарате имеется специалист по связям с общественностью. Взаимодействие нашего УПЧ с представителями общественных организаций носит постоянный и даже частый (регулярный) характер.

— Советы, на мой взгляд, могут быть общественно-государственными при УПЧ или окружной ассоциации УПЧ. Общественно-государственный экспертный совет (ОГЭС) должен быть совокупностью (полем) активных действующих лиц, из которой комплектуются рабочие группы для решения конкретных задач. Исполнительная дирекция ОГЭС должна быть в виде некоммерческой организации, ведущей постоянную планомерную работу. Для функционирования межрегионального (окружного) ОГЭС требуется организация многоплановой информационно-ресурсной сети на базе Интернет-портала ОГЭС под управлением исполнительной дирекции ОГЭС. Это лишь некоторые мысли, могут быть разные вариации, но важный момент — организация работы по окружному принципу.

— Мне кажется, что у нас в области нужно попробовать практику участия общественности в деятельности УПЧ путем заключения договоров о сотрудничестве с четким содержанием (права-обязанности). Об экспертном совете: считаю, что у нас УПЧ должен экспертную работу ставить через привлечение специалистов на платной основе или взамен оплаты стимулировать их иной — общественный, научный и др. интерес!

— Спасибо за поддержку по поводу болтовни вокруг да около (это я о некоторых правозащитниках). Очень интересное предложение — дать им поработать с обращениями граждан! Но!!! Они чаще предпочитают сами переправлять письма нашему Уполномоченному с просьбой разобраться в том

ил ином вопросе. Таким образом, в частности, поступает наш Верхнемартеновский[79] правозащитный центр. Он направил нам пачку голословных жалоб по типу «льву недодают мяса» и т.п. При запросе конкретной информации его руководитель сообщил, что он не сообщит фамилии и другие подробные данные, чтобы не «подставить» осужденных. С такими людьми приходится работать. Ксерокс «садят» капитально, это факт![80]

Изучение присутствия информации об уполномоченных по правам человека в субъектах РФ на Интернет-сайтах

Деятельность уполномоченных по правам человека является по определению публичной, поэтому взаимодействие со СМИ уполномоченные по правам человека поставили по значимости на четвертое место (см. табл. 1). Кроме того, именно на общественное мнение может опереться Уполномоченный по правам человека в случае конфликта с иными властными структурами. Одним из показателей информационной активности Уполномоченного и его аппарата может служить представленность упоминания о нем в Интернете. Частота упоминания Уполномоченного в Интернете отражает и степень активности его взаимодействия со СМИ, так как большинство информации печатных или электронных СМИ также представлено в Интернете.

Изучение частоты упоминаний об уполномоченных по правам человека в субъектах РФ на Интернет-сайтах проводилось следующим способом. В течение одного дня (30 апреля 2005 г.) в поисковой системе Рамблер набиралась фраза «Уполномоченный по правам человека в (название региона и инициалы и фамилия конкретного Уполномоченного) и задавался поиск. Для каждого Уполномоченного фиксировалось число ссылок и число сайтов. Так как нас интересовала частота упоминания уполномоченных как акторов поля публичной политики, то из полученных цифр вычитались ссылки на сайт и портал Санкт-Петербургского центра «Стратегия», как на исследовательский центр развития института Омбудсмана, а также ссылки на сайты Уполномоченного по правам человека в РФ и сайты региональных уполномоченных, включая и их собственные сайты[81]. Эти сайты также вычитались из первоначального числа сайтов. Откорректированные таким образом данные представлены в табл. 3. Наряду с количеством ссылок и сайтов в табл. 3. представлен и срок работы уполномоченных.

Мы понимаем, что интенсивность присутствия информация о тех или иных уполномоченных в пространстве Интернета зависит не только от его реальной активности, но и от степени развития самого Интернета в том или ином регионе, однако, определенную тенденцию из полученных данных можно выявить. В таблицу включены также два уполномоченных, покинувших этот пост, соответственно, за 1, 2 (А.С. Ландо) и за 0,7 года (В.Н. Баландин) до проведения нашего исследования. Из табл. 1-3 видно, что, несмотря на более чем годичный интервал после ухода А.С. Ландо с поста Уполномоченного, он все же занимает пятое место по числу ссылок среди всех региональных омбудсманов. Заметен также активный рывок И.А. Скуловой, сумевшей за немногим более полугода работы войти в десятку наиболее упоминаемых в

Интернете уполномоченных. Обращает на себя внимание и низкая частота упоминания уполномоченных по правам человека в Липецкой и Амурской областях и в Республике Ингушетия.

7.12. Региональные омбудсманы — к коллективному портрету

Данные свидетельствуют, что 2001-2003 гг. были временем наиболее быстрого развития института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Распределение региональных омбудсманов по их возрасту на момент избрания близко к нормальному с максимумом в районе 50-54 лет, средний возраст Омбудсмана на момент избрания — 54 года, самым молодым — в 32 года — был избран Уполномоченный по правам человека в Пермской области С.Н. Матвеев, наиболее зрелым — в 71 год — Уполномоченный по правам человека в Республике Ингушетия К.-С. А.-К. Кокуркаев.

На начало 2005 г. женщины составляют уже четверть от всех уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Между тем первая женщина-Уполномоченный по правам человека — И.Ф. Вершинина появилась в России только в феврале 2001 г. и стала одиннадцатым региональным Омбудсманом. То есть до нее все десять первых региональных омбудсманов были мужчины.

Все региональные омбудсманы имеют высшее образование, но разное. Юридическое образование было только у сорока процентов уполномоченных, еще у двадцати процентов — это был военный вуз (при этом большинство из них получили затем второе высшее образование — философское или юридическое). Еще шестнадцать процентов — по первому образованию педагоги, один из них закончил затем юридический факультет университета, второй — Высшую партшколу, третий сейчас учится в Академии госслужбы. Еще у троих первым высшим образованием было инженерное, при этом один из них закончил затем исторический факультет, а второй — юридический факультет университета. Из оставшихся уполномоченных одна по первому образованию врач, а затем закончила экономический факультет по специальности «Государственное и муниципальное управление», остальные двое имеют только базовое образование — это историк и журналист. Таким образом, высшее юридическое образование на момент избрания имели двенадцать человек, или чуть более половины уполномоченных — 52%.

Становится ясно, что благодаря получению второго образования, на момент избрания на пост Уполномоченного уже более половины — пятьдесят шесть процентов уполномоченных обладали юридическим образованием. С другой стороны, сорок четыре процента омбудсманов не имели юридического образования. К последним относятся и два федеральных российских омбудсмана — С.А. Ковалев и В.П. Лукин. По-видимому, для поставторитарных стран требование юридического образования не должно быть обязательным, важнее

оказываются иные свойства кандидата на этот пост.

На момент избрания на должность Уполномоченного шестеро были депутатами областных или республиканских органов представительной власти, двое — депутатами городских советов, еще двое — работали в аппаратах региональных парламентов, т.е. непосредственно из структур представительной власти было избрано 40%. С другой стороны, уполномоченными по правам человека стали: зам. главы администрации края, зам. руководителя администрации президента и правительства республики, председатель комитета социальной защиты области, советник председателя правительства области, председатели комиссии по правам человека и комиссии по помилованию при президентах республик, глава и зам. главы районных администраций, всего 36% человек были назначены на пост Уполномоченного непосредственно из структур власти исполнительной. Среди оставшихся — два адвоката, два преподавателя университета, заместитель республиканского прокурора, и один пенсионер.

Вместе с тем этот пенсионер два года назад был начальником юридического управления области, один из университетских преподавателей незадолго то того был депутатом Государственной Думы, а второй - прокурором края; один из адвокатов был одновременно и председателем комиссии по правам человека при губернаторе области. С другой стороны, помощник депутата областной Думы Н. Ахраменко основную часть жизни проработала в милиции, отвечая там за работу с несовершеннолетними, а председатель комиссии по помилованию — в системе прокуратуры.

Таким образом, число региональных омбудсманов, вышедших из структур как представительной и исполнительной власти, примерно одинаково, 13% — из прокуратуры, одна - из милиции и один (самый молодой) — из адвокатов. Важно отметить также, что из вышедших из исполнительной власти уполномоченных четверо незадолго до этого были депутатами региональных и местных парламентов, так что можно сказать, что у более 50% региональных омбудсманов был достаточно свежий опыт депутатской деятельности.

Рассмотрев кратко общие характеристики сообщества региональных российских омбудсманов, отметим, что для обсуждаемого института характерна высокая степень его индивидуализации — многое в его работе зависит от конкретного человека, избранного на пост Уполномоченного, от его жизненного и профессионального опыта. Некоторые из них, находясь в составе депутатского корпуса (Р.Г. Вагизов, Республика Татарстан[82] или В.П. Глотов, Амурская область) либо на ответственной работе в структурах исполнительной власти (В.В. Виноградов, Астраханская область), или в роли председателя комиссии по правам человека при президенте или губернаторе (В.А. Сависько, Республика Калмыкия; А.С. Ландо, Саратовская область), непосредственно участвовали в разработке и принятии законодательства об Уполномоченном по правам человека. Другие узнали о существовании этого института позже и уже своей деятельностью на посту Уполномоченного способствовали становлению этого института.

Каждый из уполномоченных, начиная свою деятельность, должен был

решить непростую проблему позиционирования себя на политическом поле региона. Прежде всего это относится к определению своего места в структуре власти. Очень часто даже депутаты, голосуя за принятие соответствующего закона, а затем за избрание той или иной кандидатуры на пост Уполномоченного, не очень понимали, что создают новый институт власти, не находящийся в иерархической подчиненности ни с какой из существующих властных структур[83].

Существенную роль в таком позиционировании играл и играет предшествующий опыт работы и авторитет Уполномоченного у себя в регионе. Так, например, длительная работа Р.Г. Вагизова на посту председателя Комиссии по вопросам законодательства, законности, правопорядка и депутатской этики Государственного Совета Республики Татарстан или В.П. Глотова на посту председателя Комиссии по социальной политике и правам человека Совета народных депутатов Амурской области, а также предшествующая работа последнего в качестве ректора областного педагогического университета, обеспечили их личный высокий авторитет, который передался и новому институту. Это же относится и к А. И. Селюкову, бывшему прокурору Карачаево-Черкесской Республики и Ставропольского края, Ю.А. Вислогузову и Б.М. Копырнову, работавшими до избрания вице-губернаторами своих регионов. В других случаях личный авторитет среди политических фигур приходилось формировать самому Уполномоченному.

7.13. Аппараты уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и их сотрудники

Приведем ряд общих характеристик сотрудников аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах РФ аналогично тому, как мы это сделали в начале предыдущего раздела. Приведенные ниже диаграммы построены на основе данных анкет сотрудников аппаратов УПЧ — части слушателей Курса повышения квалификации сотрудников аппаратов региональных УПЧ, который проводил Санкт-Петербургский центр «Стратегия» в 2002-2004 гг. Таким образом, для построения диаграмм были использованы данные около 30 сотрудников 17 аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

Становится ясным, что, в отличие от распределения по возрасту самих уполномоченных, в распределении по возрасту сотрудников их аппаратов наличествуют как относительно молодые люди, так и более зрелые. Второй максимум распределения отражает, по-видимому, группу «молодых пенсионеров» из армии и силовых структур - из МВД, прокуратуры, ФСБ, налоговой полиции и т.д., которые составляют значительную часть сотрудников аппаратов уполномоченных.

Тендерный баланс сотрудников аппаратов УПЧ соблюдается в большей степени, чем самих уполномоченных. Среди взятых для анализаданных семидесяти

сотрудников аппаратов УПЧ женщины составляют сорок шесть процентов. При этом тендерный баланс в аппарате часто зависит от самой фигуры Уполномоченного. Так, в аппарате Уполномоченного по правам человека в Архангельской области Надежды Ахраменко все восемь сотрудников — женщины («мужчины здесь не приживаются»), в других случаях в аппаратах преобладают мужчины.

Мы видим, что среди сотрудников аппаратов уже явное большинство—62%—исходно имеют высшее юридическое образование, следующие по объему группы — это сотрудники, имеющие гуманитарно-педагогическое и инженерное образование.

Вместе с тем, как видно, часть сотрудников, имевших исходно гуманитарно-педагогическое, инженерное и военное образование, получили затем и второе высшее образование - юридическое, и на время их работы в аппарате уже почти три четверти сотрудников имеют высшее юридическое образование.

Как видно из данных, в отличие от предыдущего опыта самих уполномоченных (см. рис. 13), только двадцать три процента сотрудников пришли в новый институт из структур областной и городских администраций, и всего пять процентов -из органов представительной власти. Второе место среди предыдущих мест работы занимают различные бизнес-структуры и учреждения, где сотрудники, как правило, работали юристами. На третьем месте -пятнадцать процентов — прокуратура, которая является, как мы видим, важным источником кадров для аппаратов УПЧ. Далее примерно в равном количестве следую представительства президента РФ в регионах и отделения Минюста, адвокаты и сотрудники юрконсультаций, а также сотрудники силовых министерств - армии, МВД и ФСБ. Замыкают список предыдущих мест работы преподаватели вузов и студенты (пришедшие в аппарат УПЧ как на первое место работы после вуза), сотрудники общественных организаций и, как мы уже отмечали, депутаты представительных органов власти.

Так же как и на национальном уровне стран СНГ, на уровне субъектов РФ институт избираемых парламентами заместителей уполномоченных не получил широкого развития. Насколько нам известно, только в Красноярском крае существует такой заместитель, выполняющий одновременно и функции Уполномоченного по правам детей края. Во всех остальных случаях функции заместителя фактически исполняют руководители аппаратов уполномоченных по правам человека, в том числе и замещая уполномоченных во время их отпусков или командировок.В большинстве аппаратов из-за их малой численности не существует строгого разделения сотрудников-юристов на отделы, хотя в той или иной степени есть специализация юристов, работающих с конкретными жалобами или обращениями, и сотрудников, отвечающих за аналитическое обеспечение работы Уполномоченного. Более часто существует специализация по типам нарушений прав человека, с которыми приходится работать Уполномоченному и его сотрудникам. В некоторых аппаратах имеются специальные должности пресс-секретаря и специалиста по работе с общественными организациями, которые занимают либо отдельные сотрудники (например, в аппарате Уполномоченного по правам человека в

Свердловской области) либо по совместительству.

Сотрудникам аппаратов УПЧ, особенно в первые годы работы института, приходится работать в условиях неопределенности и нечеткого понимания, а то и отсутствия понимания значения института Уполномоченного и его места в структуре государственной власти. Собственно говоря, и само это место определяется исходя, в том числе, из эффективности работы института Уполномоченного. Поэтому в аппаратах после некоторого периода остаются люди, способные к работе в таких ненормируемых условиях, а также готовые принять специфические стили работы каждого из региональных омбудсманов. Мы уже приводили в разделе 7.7 оценки значения сотрудничества с теми или иными организациями как самих уполномоченных, так и сотрудников их аппаратов. Из этих данных видно, что эти оценки далеко не всегда совпадают.

Сотрудники аппаратов в большинстве своем хорошо понимают значение нового института, в котором они работают, и видят также его проблемы и грозящие ему опасности. Поэтому логично будет завершить этот раздел и всю шестую главу в целом перечнем проблем, составленных на основе ответов сотрудников аппаратов УПЧ в субъектах РФ в процессе семинара, организованного в апреле 2005 г. Московской Хельсинкской группой при содействии Санкт-Петербургского центра «Стратегия», на вопрос специальной анкеты «Какие проблемы в развитии института УПЧ вас беспокоят?». Были получены ответы от 20 сотрудников аппаратов УПЧ из 10 субъектов РФ. Объединение ответов по рубрикам было сделано нами в процессе обработки ответов.

Какие проблемы в развитии института УПЧ вас беспокоят?

1. Проблемы позиционирования института как независимого органа:

— Независимость и неподотчетность УПЧ, их реальное соблю дение.

— Независимость института.

— Зависимость от власти.

— Соотношение ответственности и предоставленных законом полномочий.

— Отсутствие полномочий УПЧ

2. Власть мешает институту:

— Несерьезное отношение власти, ограничение количества методов воздействия на власть.

— Исполнение органами государственной власти и МСУ за конных требований Уполномоченного.

— Ограничение полномочий УПЧ в субъекте РФ.

3. Проблемы взаимодействия Института и Власти:

— Неотработанность механизма взаимодействия с органами государственности федерального уровня.

— Взаимодействие с органами государственной власти.

—Взаимодействие с судом.

—Выходы в суды и взаимодействие с судебной властью.

—Взаимодействие с прокуратурой.

—Развитие отношений с правоохранительными органами.

4. Проблема в самом УПЧ:

—Недопонимание УПЧ своей роли и полномочий.

—Тенденция к «обмельчанию» УПЧ. Ограничение полномочий, в т.ч. процессуального права УПЧ в субъектах РФ (решение мелких, бытовых вопросов — от этого надо уходить, так как у УПЧ другой статус, другой уровень).

—Подмена Уполномоченным функций органов соцзащиты.

—Работа строится и определяется личностью Уполномоченного. С уходом одного человека все может полностью измениться.

5. Проблемы организации работы:

—Недостаточное внимание к правовому просвещению.

—Необеспеченность условий размещения сотрудников на рабочем месте (все в одном кабинете).

7.14. Развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации как пример трансплантации инноваций

В рамках представлений о трансплантации институтов уполномоченных, предложенных в работе В.М. Полтеровича[84], следует прежде всего рассмотреть силы, заинтересованные в такой трансплантации, __ то есть «международный рынок институтов». Как уже отмечалось, здесь ситуация в корне отлична от рынка товаров — институциональные инновации не патентуются, и право собственности на них отсутствует. Поэтому и право на их имитацию бесплатно, более того, страны даже иногда конкурируют за право трансплантировать тот или иной институт на новую почву. В случае институт Омбудсмана такая заинтересованность, на наш взгляд, основана на понимании роли этого института в выстраивании демократической открытой правовой системы (ценностный подход), что, в свою очередь, будет приводить к снижению трансакционных издержек в рыночных процессах (неоинституциональный подход). Здесь мы выходим на тему анализа причин заинтересованности стран с устойчивой демократической системой в развитии демократических институтов в других странах, которая должна стать предметом отдельного рассмотрения. Вместе с тем, переходя на инструментальный уровень процесса, можно задать вопрос о степени понимания заинтересованными международными организациями (точнее, конкретными сотрудниками их департаментов и экспертами) реальной ситуации (экономической, социальной, культурной) той страны, куда планируется трансплантировать институт. Первые из институтов Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ — в Республике Башкортостан, в Свердловской и Смоленской областях возникли самостоятельно, опираясь на пример российского Федерального закона об Уполномоченном по правам человека и на инициативу региональных законодателей. Однако затем, начиная с 1998 г., существенную роль начинает играть Совет Европы, вначале в

лице Департамента прав человека, а начиная с 2003 г — в лице Комиссара по правам человека Совета Европы и его сотрудников. Узнав об опыте общественной организации — петербургского центра «Стратегия» по подготовке и общественному обсуждению закона «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге», представители Совета Европы провели совместно с этой организацией весной 1998 г. научно-практическую конференцию в Санкт-Петербурге (см. раздел 6.10) и далее, также в сотрудничестве с этой организацией, провели более тридцати семинаров-тренингов и конференций, направленных на инициирование и поддержку процессов создания института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ, «круглые столы» для уже избранных региональных омбудсманов и т.д.

Так как Совет Европы имеет достаточно скромный собственный бюджет, то основная часть программы поддержки института регионального Омбудсмана была осуществлена в рамках совместной программы Европейской Комиссии и Совета Европы по укреплению федеральной структуры, развитию механизмов защиты прав человека и правовой реформы в Российской Федерации. Таким образом, Европейский Союз также может рассматриваться как один из инициаторов развития института Омбудсмана в регионах России.

Наряду с Советом Европы и Евросоюзом инициатива по содействию развития института Омбудсмана в северо-западном регионе России была проявлена Данией - страной, в которой институт Омбудс-мана существует с 1956 г., и именно успешный опыт трансплантации этого шведского института на датскую почву стал одним из факторов его быстрого распространения в Европе и на других континентах начиная с шестидесятых годов прошлого века. Существенные средства - около 200 тыс. долларов - были выделены датским правительством как часть программы поддержки демократических институтов в балтийском регионе России. Конкретной формой для реализации этого проекта было избрано партнерство двух неправительственных организаций — «Развитие диалога» (Дания) и Санкт-Петербургского центра «Стратегия» (Россия). Какими целями руководствовалось правительство Дании? На наш взгляд — желанием сделать более безопасным регион Балтийского моря и содействовать развитию в России оправдавшего себя в Дании института Омбудсмана в целях становления здесь демократического правового государства.

В своей статье В. Полтерович пишет об опасности того, что лидеры организации-посредника могут понимать, что выбор предлагаемого им образца для трансплантации далеко не оптимален, но при отказе от участия они упустят выгоду. Как следствие, проекты трансплантации институтов должны с большой вероятностью привлекать либо менеджеров авантюристического склада, либо тех, кто в силу недостаточной квалификации неверно оценивает перспективы трансплантируемого института[85].

Как же обстояло дело с уже упомянутой российской организацией Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим центром «Стратегия»? Эта организация была создана в 1993 г. группой депутатов Ленсовета, ставшего к этому времени Петросоветом, ученых, журналистов, и предпринимателей —

участников демократического движения периода Перестройки. К этому времени для них стало ясно, что практические действия по развитию демократии и рынка в городе и в стране не приводят к столь хорошим результатам, как хотелось, а рекомендаций, как повысить эффективность реформ, получить было неоткуда. Целью Центра стало содействие становлению новых демократических институтов и практик общественного участия[86].

Детальное знакомство с сущностью института Омбудсмана в ходе реализации проекта по разработке закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ»[87] стало основой осознанного стремления центра «Стратегия» к участию в его становлении в российских регионах. Поэтому упомянутые выше предложения, как Совета Европы, так и правительства Дании нашли понимание. Со своей стороны, уже Санкт-Петербургского центра «Стратегия» удалось заинтересовать сотрудников московского представительства фонда Дж. и К. Макар-туров в поддержке проекта по развитию института Омбудсмана и комиссий по правам человека, который осуществляется с 1999 г.

Работа по развитию института Уполномоченного по правам человека в российских регионах (одно из ее последних направлений — реализация Курса повышения квалификации сотрудников аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах РФ) сопровождалась постоянной рефлексией и поиском путей оптимизации этого процесса. Так, видя одной из основных функций Омбудсмана функцию посредника, медиатора между обществом и властью, руководители программы «Омбудсман» центра «Стратегия» осознавали и свою функцию как функцию посредника, медиатора. Далее в качестве экспертов на семинары приглашались в основном представители Восточной Европы и стран Балтии, которые сами являлись посредниками между европейским опытом и опытом российским. С другой стороны, все семинары в регионах проводились с активным участием региональных партнеров, которые гораздо лучше знали специфику региона и также выполняли роль медираторов или адаптеров.

Совокупность этих факторов, а также неоднократное приглашение представителей центра «Стратегия» для участия в международных конференциях уже в качестве экспертов Совета Европы позволяют сформулировать предположение, что при серьезном подходе и постоянной рефлексии своей деятельности организации — посредники в трансплантации новых демократических институтов могут положительно влиять на этот процесс.

При рассмотрении развития новых демократических институтов вопрос о спросе на них или сопротивлении тех или иных социальных групп или институтов власти целесообразно, на наш взгляд, решать с позиции той модели общественно-политических отношений, того политического режима или формы демократии, становлению которой или которого должен способствовать обсуждаемый институт. Кроме того, сопротивление может оказывать уже имеющийся институт, функции которого могут дублироваться новой институцией.

Так, в появлении института Уполномоченного по правам человека в принципе должны быть заинтересованы как жители страны или региона,

которые получают благодаря ему важный механизм защиты своих прав, так и общественные правозащитные организации, приобретающие важного союзника во властных структурах. С другой стороны, в этом институте должна быть заинтересована исполнительная власть, получающая в лице Омбудсмана важный механизм повышения собственной эффективности, по принципу «контроля по отклонениям», а также власть представительная, так как Омбудсман способствует реализации ее контроля над властью исполнительной.

В реальности, однако, картина оказывается далеко не столь благостной. Так, лидеры правозащитных организаций, убедившись в том, что их шансы возглавить обсуждаемый институт достаточно низки (ни в одном из регионов России представитель общественной правозащитной организации не был избран на пост Уполномоченного по правам человека), часто становятся в оппозицию созданию нового института, видя в нем потенциального конкурента. Руководители исполнительной власти оказываются вовсе не столь заинтересованы в повышении эффективности работы своего аппарата, чтобы создавать своими руками институт независимого от них контролера. Наконец, сами депутаты региональных парламентов вовсе не хотят контролировать региональных чиновников, так как они шли на выборы, чтобы лучше двигать свой бизнес с депутатским мандатом.

Поэтому возникшие после семинаров, организованных центром «Стратегия», инициативы правозащитников или представителей власти по созданию в их регионах обсуждаемого института часто наталкиваются на глухое сопротивление власти, а иногда и части гражданского общества. С другой стороны, причиной для инициативы со стороны власти для создания в регионе института Уполномоченного по правам человека часто становится желание создать «теплое место», синекуру для отставного высокопоставленного чиновника, либо для чиновника, место которого в силу различных причин предназначено для иной кандидатуры (случаи Брянской области, Алтайского и Краснодарского краев). Существенным стимулом к инициативе по созданию института омбудсмана в 90-е годы, особенно в республиках в составе РФ, было также желание республиканского руководства иметь у себя все атрибуты государственности. К этому стимулу часто добавлялось также желание руководства имитировать существование демократической, открытой власти у себя в регионе, создав на самом деле карманный институт Уполномоченного (примеры республик Башкортостана и Калмыкии).

Встает логичный вопрос — а не являются ли в отсутствии реального спроса на институт Омбудсмана в регионе попытки инициировать его создание со стороны структур-посредников и международных институтов преждевременными и способствующими, даже в случае своего успеха, созданию сходных по форме, но, по сути, совсем иных институтов, например, новых бюро по работе с жалобами населения? Из опыта российских регионов все же можно привести примеры, когда региональные уполномоченные по правам человека (Астраханская, Калининградская,

Саратовская, Смоленская, Свердловская области и др.) реально расширяют поле публичной политики ежедневной практикой своей деятельности.

Таким образом, в случае трансплантации демократических, государственно-правовых институтов артикулированный спрос влиятельных групп на них может и быть достаточно слабым, но это не должно служить причиной для отказа от трансплантации. Вместе с тем подобные случаи требуют особого внимания к ситуации и специальных мер поддержки.

Рассмотрим возможные варианты «судьбы» трансплантата, в нашем случае — нового государственного института - в новых для него условиях. Здесь мы предлагаем несколько отличные от предложенных В. Полтеровичем варианты: копирование; адаптация; имитация; отторжение.

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 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. На уровне субъектов РФ — это уполномоченные по правам человека в Республике Татарстан, в Краснодарском, Красноярском и Ставропольском краях, в Архангельской, Калининградской, Пермской, Свердловской, Смоленской и некоторых других областях. 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.

Имитация. Этот вариант возможен при авторитарных или полуавторитарных 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 республиках Башкортостан и Калмыкия.

Отторжение. В наиболее яркой форме феномен отторжения института

Уполномоченного по правам человека проявился в Архангельской области, где после 8 месяцев деятельности этого института первый Уполномоченный был смещен с должности, офис распущен и с тех пор в течение четырех лет губернатор блокировал все попытки депутатов восстановить этот институт. Как мы уже отмечали, в Хабаровском крае и Мурманской области 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).

Применяя к ситуации российских регионов предложенные в третьей и развитые далее в пятой главах модели института Омбудсмана (Уполномоченного по правам человека) мы можем сделать вывод, что практически все ситуации развития российских региональных омбудсманов соответствуют двум вариантам модели «поставторитарного омбудсмана» — вариантам Б и В. Напомним, что «Поставторитарная модель Б» характерна для политических режимов, которым свойственен, в той или иной степени, более плюралистический характер принятия решений, что позволяет проявлять многие возможности института Омбудсмана как реального участника процесса развития публичной политики. В этих условиях Омбудсманом часто становится бывший депутат, занимавший в парламенте заметное положение в профильной комиссии. К этой модели можно отнести добрую половину субъектов РФ, где существует институт Уполномоченного. Из рассмотренных выше случаев — это, исходно, Республика Татарстан, Астраханская, Свердловская, Калининградская области. Часто сами омбудсманы, после своего избрания, приближают институт к указанному варианту модели, расширяя своей работой поле публичной политики, меняя сознание других региональных и не только региональных чиновников.

Развитие других институтов УПЧ происходит в регионах, как правило — республиках в составе РФ, с сильными авторитарными тенденциями, когда центр принятия властных решений сосредоточен в основном в руках президента, но при этом есть желание правящей элиты соответствовать, по крайней мере, внешне, европейским политическим нормам. Ярким примером таких регионов, в которых реализуется «Поставторитарная модель В» являются республики Башкортостан и Калмыкия.

Следует подчеркнуть, что способ развития института Уполномоченного, его тип, является динамической величиной. Его судьба зависит как от личности самого Уполномоченного, его готовности и способности расширять своей деятельностью поле публичной политики, так и от активности других акторов поля региональной политики. В частности, мы видели примеры противодействия новому институту, которые исходили от института прокуратуры, для которого институт Уполномоченного является естественным конкурентом в плане реализации функции общего надзора. В одних случаях прокуроры пытаются выхолостить нормативную базу для деятельности Уполномоченного — иногда успешно (Волгоградская область), иногда

безуспешно (Республика Татарстан), в других — добиваются своей цели, заменяя саму личность на посту Уполномоченного (Саратовская область).

Без сомнения влияет на развитие института Уполномоченного по правам человека, как на федеральном, так и на региональном уровнях, общая политическая ситуация в стране, тенденции ее развития. Так, например, в период выстраивания «вертикали власти» более востребованной оказывается иерархическая структура прокуратуры, чем горизонтальное сообщество региональных уполномоченных по правам человека. При этом меняются и типы политических режимов в регионах, а следовательно — и модели развития института Уполномоченного. Так, например, если в период своего создания институт УПЧ в Калининградской области был достаточно близок к «Поставторитарной модели А», то по мере снижения степени плюрализма режима области обсуждаемый институт сближается с «Поставторитарной моделью Б».

[1] Закон Республики Башкортостан «Об Уполномоченном Республики Башкортостан по правам человека» от 29 апреля 1996 г. № 31-л // Ведомости государственного Собрания, Президента и КМ РБ №6 (48) за июнь 1996 г., с. 508.

[2] Закон Свердловской области «Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области» от 14 июня 1996 г. № 22-03 // Ведомости Законодательного Собрания Свердловской области № 1.

[3] Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26.фепраля. 1997 г. № 1-ФКЗ// Российская газета № 43-44, 04.03.97.

[4] Закон Красноярского края «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» от 21 октября 1997 г. № 15-585 (с дополнениями, внесенными Законом Красноярского края от 26.03.2001 № 14-1237)//Красноярский рабочий, №216, 13.11.97, № 70, 14.04.2001.

[5] Закон Смоленской области «Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области» от 10 апреля 1998 г. № 7-з (в редакции законов Смоленской области от 11 февраля 1999 г. № Ю-з, от 4 июня 1999 г. №36-з и от 17 июля 2000 г. №34-з) // Вестник Смоленской областной Думы. - 1998. - № 2. - С. 67; 1999. - № 2. - С. 89; № 4. - С. 95; [WWW-документ]// URL: http://admin.smolensk.ru/duma/law/34-OQ.htm

[6] Закон Саратовской области «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области» от 12 октября 1998 г. № 50-ЗСО. //Саратовские вести 12.11.98, № 221 (1992).

[7] Закон Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области» от 22 января 1999 г. №1/99-03 (в редакции Закона от 16 апреля 1999 г. №18/ 99-03) // Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: Сборник документов. - М., 2000. - С. 327-336.

[8] Закон Амурской области «Об Уполномоченном по правам человека в Амурской области» от 29 ноября 1999 г. №198-03//Там же. - С.705-716.

[9] Закон Республики Татарстан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» от 3 марта 2000 г. №95 // Там же. - С. 616-626.

[10] Закон Волгоградской области «Об Уполномоченном по правам человека Волгоградской области» от 31 марта 2000 г. №388-ОД// Там же. - С. 605-615.

[11] Закон Калининградской области «Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области» от 19 мая 2000 г. № 203 (в ред. Закона Калинитрадской области от 03.11.2000 № 272) // Там же. - С. 694-704.

[12] Закон Республики Калмыкия «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Калмыкия» от 13 ноября 2000 г. № 85-11-3 // Известия Калмыкии, 30 ноября 2000 г., № 246.

[13] Закон Самарской области «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской

области» от 24 ноября 2000 г. № 45-ГД [WWW-документ]. // URL: http://www.adm.samara.ru/law/laws/ vOO1O134.asp

[14] Закон Пермской области «Об уполномоченном по правам человека в Пермской области» от 9 декабря 2000 г. № 1241-188. |WWW-документ| // URL: http://www.prpc.ru/law/l_upoln.htm.

[15] Закон Кемеровской области «Об уполномоченном по правам человека в Кемеровской области» от 28 декабря 2000 г. № 108-03 // Кузбасс, № 014, 24 января 2001 г.

[16] Закон Московской области «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» от 12 января 2001 г. №4/2001-03. [WWW-документ). // URL: http://moscow.hriphts.ru/ombudsman/data/mosoblduma.htm.

[17] В соответствии с этим законом, Уполномоченный по правам человека в Свердловской области предстаатяет региональному парламенту не доклады, а отчеты. О коллизиях, возникающих в связи с этой процедурой, см. подробнее в: *Сунгуров А.Ю.* Институт Уполномоченного по правам человека: первые шаги в Свердловской области // Правозащитник. - 1999. - №3. - С 23-29.

[18] *Давтян С.* Поручение Генпрокуратуры выполнено? // «Уполномочен защитить...» Информационный бюллетень аппарата Уполномоченного по правам человека в Саратовской области. - 2002. - №6.

[19] Письмо и.о. прокурора Саратовской области А.Д. Горшкова в редакцию Информационного бюллетеня аппарата Уполномоченного по правам человека в Саратовской области «Уполномочен защитить...» // «Уполномочен защитить...» - 2003. - № 7. - С. 18.

[20] *Давтян С.* От редакции. - Там же.

[21] Интервью с И.Ф. Вершининой, март 2003 г.

[22] Из выступления В.П. Глотова на семинаре-тренинге «Развитие института Уполномоченного по правам человека на Дальнем Востоке», Хабаровск, июль 2002 г.

[23] Из выступления И.Ф. Вершининой на семинаре Курса повышения квалификации сотрудников аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

[24] Интервью с А.С. Ландо, январь 2001 г.

[25] Там же.

[26] Выступление В.Н. Осина на семинаре Курса повышения квалификации сотрудников аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, 9 декабря 2003 г.

[27] Анализ был сделан по просьбе Департамента прав человека Совета Европы, полностью он опубликован в нашей статье «Институт Уполномоченного по правам человека: первые шаги в Свердловской области» // Правозащитник. - 1999. - №3. - С. 23-29.

[28] Здесь и далее в данном разделе анализируется машинописный текст отчета.

[29] Важно отметить, что среди переданных мне В.В. Машковым документов имеется 8-страничная «Информация о работе с обращениями граждан Уполномоченного по правам человека Свердловской области в 1998 г.», в которой содержится очень интересные данные о динамике обращений граждан и классификация таких обращений. Представляется, что этот рабочий документ должен был бы стать достоянием общественности области.

[30] Выступление В.Н. Осина, 2003 г

[31] *Сунгуров А.Ю.* Законодательство об Уполномоченном по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации: сравнительный анализ // Известия высших учебных заведений. Правоведение. - 2002. - №4. - С. 115-130.

[32] *Яловец А.* Уполномоченный по правам: вопрос не закрыт // Областная газета (г. Екатеринбург), 4 марта 1999 г.

[33] *Кива А.* Уполномоченному досталось на орехи...// Областной еженедельник «НТГ», №10 от 1 марта 1999 г.

[34] *Денисенко Н.* Машков чудом удержался в своем кресле // «ВВ», 1 марта 1999 г.

[35] *КивaА.* - 1999.

[36] *Денисенко Н.* - 1999.

[37] *Яловец А.* Уполномоченный по правам: вопрос не закрыт // Областная газета (г. Екатеринбург), 4 марта 1999 г.

[38] Постановление Законодательного собрания Свердловской области № 1-СПП от 02.03.9У. «Об отчете Уполномоченного по правам человека Свердловской области» // Областная газета, 17 марта 1999 г.

[39] Пресс-релиз Уполномоченного по правам человека в Краснодарском крае от 06.03.03, № 72.

[40] Пресс-релиз Уполномоченного по правам человека в Краснодарском крае от 27.05.04, № 205.

[41] Там же.

[42] Пресс-релиз Уполномоченного по правам человека в Краснодарском крае от 21.04.05, № 135.

[43] О деятельности Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае в 2004 году. - Ставрополь, 2005. — С. 45.

[44] *Селюков А.И.* Жертва опознания. Очерки на правовые темы. — Ставрополь, 2005. — 252 с.

[45] *Пудина Л.* Приговор изменен// Саратовские вести, 28 января 2000 г.

[46] Письмо Уполномоченного по правам человека № 1791 отбдекабря 1999г.

[47] Первые 40% нарушений приходились на нарушение социальных прав.

[48] *Азовцееа В.* Права человека: сражение с ветряными мельницами. Беседа с Феликсом Голиковым, исполняющим обязанности Уполномоченного по правам человека Астраханской области // Аргументы и факты. Астрахань, 10 декабря 1998 г.

[49] Письмо прокурора Астраханской области В.С. Орехова № 9-1-99 от 18.01.99.

[50] Письмо и.о. Уполномоченного по правам человека № 01-127 от 29.01.99.

[51] Не привыкла, ох, не привыкла паша прокуратура, что кто-то позволяет себе с нею не соглашаться.

[52] Читатель помнит, что в интервью вообще не было обвинений в адрес прокуратуры.

[53] Письмо прокурора Астраханской области № 9-1-99 от 10.02.99.

[54] Письмо и.о. Уполномоченного по правам человека Астраханской области № 01-257 от 2.03.99.

[55] Представление об устранении нарушения законодательства в работе с обращениями граждан прокурора Астраханской области, №7-11-99 от 05.04.99.

[56] Письмо и.о. Уполномоченного по правам человека Астраханской области № 01 -507 от 28.04.99.

[57] Письмо и.о. Уполномоченного по правам человека Астраханской области № 01 -607 от 7.05.99.

[58] *Ковалев Е.* К барьеру// Волга, 30 марта 1999 г.

[59] *Орете В.* Слова и дела // Волга, 16 апреля 1999 г.

[60] Письмо прокурора Волгоградской области Н.И. Шепеля председателю Волгоградской облачной Думы Гребенникову Р.Г от 30.04.2003 г., № 20-12-03.

[61] Интервью с А.С. Ландо, 22 марта 2003 г.

[62] Нарушение конституционных прав Уполномоченного облпрокуратурой оставлено без должного реагирования // «Уполномочен защитить...». - 2003. - №7. - С. 19.

[63] Письмо А. Хиль-Роблеса А.С. Ландо, 15 февраля 2003 г. - Там же. - С. 20.

[64] Письмо старшего прокурора В.А. Баженова А.С. Ландо - Там же. - С. 19.

[65] Институт Уполномоченного по правам человека в Саратовской области: Пять лет деятельности. — Саратов, 2004. - 100 с.

[66] См., Соблюдение прав и свобод человека и гражданина: Сборник аналитических документов и рекомендаций / Составители: Вагизов Р.Г., Галимов Г.С., Фатыгхов М.Х. — Казань, 2003.
- 340 с.

[67] Соглашение о формах взаимодействия прокуратуры Кемеровской области и Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области от 22.09.2004 // Права человека в Кузбассе. Информационный бюллетень Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области. - 2004. - №4. - С. 13.

[68] Там же.- С. 15.

[69] *ХалезинА.* О состоянии законности, правопорядка в Кемеровской области и работе органов прокуратуры за 2004 год по пресечению правонарушений // Права человека в Кузбассе. Ин формационный бюллетень... - 2005. - №1.

[70] *Яловец А.* Как с правами? Права будут //Областная газета (г. Екатеринбург), 10 декабря 1997 г.

[71] Сборник нормативных документов и справочных материалов о деятельности Уполномоченного по правам человека Свердловской области. - Екатеринбург, 1998. — С. 58.

[72] Материалы III областной конференции Союза правозащитных организаций Свердловской области. 4 апреля 1998 г. - Екатеринбург, 1998.

[73] Заявление Союза правозащитных организаций Свердловской области, адресованное губернатору Свердловской области Росселю Э.Э. от 17.04.98.

[74] Доклад Уполномоченного по правам человека Свердловской области Машкова В.В. - В кн.: Региональный Уполномоченный по правам человека: опыт, проблемы, перспективы. Материалы международной конференции 27-29 октября 1998 г. - Екатеринбург, 1998. — С. 15-16.

[75] Резолюция международной конференции государственных правозащитных органов Ураль ского региона. — Там же. — С. 95.

[76] *Машков В. В.* Проблемы защиты прав человека на основе первых результатов работы Уполномоченного по правам человека Свердловской области. Машинописный текст. — 1999. -2 с.

[77] Интервью с В.В. Машковым, 21 мая 1998 г.,

[78] Доклад о положении с правами человека в Свердловской области за 1998 год. - Нижнетагильский правозащитный центр. 36 с.

[79] Название изменено.

[80] Речь идет о практике этого Уполномоченного бесплатно представлять ксерокс для работы правозащитников.

[81] Такие сайты действуют у уполномоченных по правам человека в Пермской, Московской, Свердловской, Астраханской и Кемеровской областях.

[82] *Вагизов Р. Г.* Внутригосударственный механизм осуществления международных стандартов и норм в сфере прав человека (Российская Федерация и Республика Татарстан). - Казань, 2002. - 287 с.

[83] В результате возможна и конфликтная ситуация между региональным парламентом и У по номоченным по правам человека, как это случилось в Краснодарском крае (см. раздел *7-Б>-*

[84] *Полтерович В.М.* – 2001.

[85] *Полтерович В.М.* - 2001.

[86] О деятельности СПб центра «Стратегия» см.: *СунгуровА.Ю.* Вместо введения. Из истории СПб гумашггарно-политолоппеекого центра «Стратегия». - В кн.: На пути к публичной политике: 10 лет «Стратегии». - СПб., 2003. — С. 3-25, эл. версия: http://strategy-spb.ru/ iiidcx.php'.'do=biblio&doc=70; *Сунгуров А.Ю.* Санкт-Петербургский гуманитарий и политологический центр «Стратегия»//Общая тетрадь, Вестник МИШИ - 2004. - №1 (28). - С. 78-83. [87] Cttf. раздел 6.10 настоящей работы

[87] См. раздел 6.10 настоящей работы.

Заключение

Рассмотренный в этой книге опыт развития института Омбудсмана как в странах со стабильной демократической системой, так и в странах, находящихся в процессе перехода от авторитарных форм правления к тому или иному виду демократии, позволяет сделать вывод о высокой адаптивности рассматриваемого института к конкретным социально-политическим условиям.

Действительно, возникнув в Швеции как институт государственного (королевского) контроля деятельности судебной системы, этот институт постепенно стал эффективным механизмом парламентского контроля за деятельностью чиновников исполнительной власти среднего и низшего звена («классическая» модель Омбудсмана). Именно эта, классическая модель быстро распространилась в странах Западной Европы и в англоязычных странах других континентов. В этих странах, с давней традицией независимой и ответственной судебной власти, судебная система была исключена из компетенции Омбудсмана, зато получила развитие функция модератора, посредника между обществом и властью.

Следующая фаза эволюции обсуждаемого института отмечается с началом «третьей волны» демократизации (по С. Хантингтону) — с возникновения института Защитника народа в Испании и Проведора (поручителя) юстиции в Португалии. Как оказалось, этот институт явился важным фактором становления демократического правового государства, ответственного перед народом. На этой фазе происходит также соединение концепции Омбудсмана как парламентского контролера с концепцией развития этого института как института государственной правозащиты. Важным шагом на пути развития этой модели института становится его появление в Польше, еще в годы правления ПОРП, где он впервые получил название «Уполномоченного по правам граждан». Позже, в период распада СССР, учреждение страной института Омбудсмана стало одним из условий принятия страны в Совет Европы.

Опыт развития института Уполномоченного по правам человека в странах Восточной Европы и бывшего СССР, как на национальном, так и на региональном уровне, убедительно показывает необходимость усиления его независимости не только от структур исполнительной, но и представительной власти. Действительно, именно депутаты, недовольные принципиальной позицией Уполномоченного, часто становятся инициаторами его «обуздания» или даже ликвидации его поста. С другой стороны, рассмотренный опыт взаимодействия государственных защитников прав человека с судебной системой в странах бывшего СССР дает все основания предположить, что для поставторитарных стран в этом отношении более эффективной могла бы оказаться не классическая, а скандинавская модель института Омбудсмана, включающая в свою компетенцию и судебную систему.

Рассмотренные в седьмой главе примеры конфликтных ситуаций института

регионального Уполномоченного по правам человека и института прокуратуры позволяют выдвинуть предположение, что эти конфликты вызваны не личными особенностями уполномоченных и прокуроров, а исходным параллелизмом некоторых основных функций обоих институтов. Действительно, обращаясь к опыту Швеции начала XVIII века, мы видим, что институт сначала Королевского канцлера юстиции, а затем и парламентского Омбудсмана юстиции выполнял важную функцию общего надзора за чиновниками как судебной, так и исполнительной власти. Как уже отмечалось ранее, примерно в это же время в России возник институт прокуратуры с основной задачей служить «государевым оком», контролируя также чиновников и исполнительной и судебной власти.

Быстрое распространение института Омбудсмана в странах Западной Европы и в англоязычных странах различных континентов в 60-70-е годы прошлого столетия объясняется также и тем, что в этих странах отсутствовал государственный институт с функцией «общего надзора», подобно институту российской прокуратуры, поэтому институт Омбудсмана занял как бы пустующую нишу. Одновременно, как уже отмечалось, исследователи института Омбудсмана в своих книгах этого периода, посвященных сравнительному анализу деятельности обсуждаемого института в различных странах, в главах, посвященных СССР и странам Восточной Европы, описывали работу именно прокуратуры как наиболее близкого к Омбудсману государственного института.

Поэтому в процессе появления в этих странах института Уполномоченного по правам человека возникли и, очевидно, будут возникать проблемные ситуации с институтом прокуратуры. Это объективное противоречие усиливается еще и тем, что институт прокуратуры символизирует собой уходящий, как автор надеется, авторитарный режим, а институт Омбудсмана — новый, демократический. Не случайно в цитированных в разделе 5.11 рекомендациях Совета Европы указывается на необходимость передачи части функций нынешней прокуратуры институту Омбудсмана. Соответственно, первенство в таких конфликтах того или иного института может служить индикатором успешности (или неуспешности) самого процесса демократического транзита.

Существенная часть книги была посвящена анализу процесса инициирования и развития обсуждаемого института как в странах с устойчивым демократическим режимом, так и в поставторитарных странах. В заключительном разделе третьей главы было сформировано предположение о наличие определенных типов агентов, промоторов, осуществляющих инициацию, внедрение института в новых странах. Дальнейшее рассмотрение позволяет подтвердить данное предположение. Приведем здесь эту типологию с модификацией на основе рассмотрения опыта развития института в регионах России:

1. Индивидуальные промоторы.

— Представители академического сообщества — ученые-юристы и политологи.

— Политики, видящие в нем полезную для своей страны (региона)

инновацию.

— Политики, видящие в институте хорошее место для собственной карьеры (вариант — «теплое место» для отставного чиновника).

— Сами омбудсманы, которые, понимая важность развития своего института, уделяют часть своего времени на содействие его учреждению в других странах и регионах.

2. Общественные организации, включая профессиональные ас социации.

— Общественные организации гражданской направленности, ставящие своей целью развитие эффективных демократических институтов (Центры публичной политики).

— Профессиональные ассоциации юристов и других специалистов, которые заинтересованы в совершенствовании системы правления как таковой.

— Ассоциации самих омбудсманов.

3. Научные и университетские исследовательские центры.

4. Средства массовой информации.

5. Фонды и другие грантодающие организации.

6. Международные межгосударственные организации.

7. Для случая региональных омбудсманов — национальный Омбудсман.

Так, например, в процессе развития института Омбудсмана в субъектах РФ подтип 1.1 практически не встречался, зато активно действовали подтипы 1.2 и 1.3. Из общественных организаций активно участвовала только организация подтипа 2.1 (Санкт-Петербургский центр «Стратегия»). Научные центры и СМИ играли достаточно слабую роль, в отличие от фондов и международных организаций (прежде всего, это Совет Европы).

Процесс инициирования и появления института Уполномоченного по правам человека в поставторитарных странах как на национальном, так и на региональном уровне, подробно рассмотренный нами в четвертой и шестой главах, можно интерпретировать как процесс усвоения демократических институтов и практик, уже длительное время существующих в государствах со стабильным демократическим режимом[1], в рамках концепции догоняющей, или задержанной, модернизации[2].

Но при этом следует помнить, что в странах-донорах демократические правовые институты формировались в условиях органической модернизации и развитие получали именно те из них, которые в наибольшей степени соответствовали местным историческим и культурным особенностям. В странах же, переживающих ускоренную модернизацию, условия становления новых демократических институтов существенно иные. Разные сегменты общества пребывают здесь как бы в разных исторических временах, одни — уже в постиндустриальном обществе; другие — по-прежнему в индустриальном; третьи — в условиях феодализма. Причем границы между этими сегментами отчасти совпадают с границами крупных регионов, отчасти проходят по окраинам центральных городов, а иногда прихотливо разделяют жителей

одного и того же населенного пункта.

Кроме того, инициаторы ускоренной политической модернизации, взяв за образец демократические правовые институты какой-либо страны, как правило, редко задумываются о соответствии избранной модели национально-культурным особенностям собственной страны. Тем более это справедливо по отношению к столь громадному и к тому же федеративному государству, как Россия, где своею спецификой нередко обладают отдельные регионы.

В ряде случаев становление новых правовых и политических институтов происходит при технической и финансовой помощи тех стран, где уже завершился процесс политической модернизации, причем в ее органическом варианте. Такое содействие можно рассматривать как один из немногих положительных аспектов догоняющей модернизации. Однако при подготовке рекомендаций и определении приоритетов западные эксперты еще меньше, чем отечественные реформаторы, склонны учитывать специфику страны-реципиента и ее отдельных регионов.

Возникновение новых государственных институтов и правовых инноваций может быть связано как с местной инициативой, так и с усилиями, предпринимаемыми извне. Эндогенные инициативы возникают довольно часто, но успешными становятся лишь немногие из них. В большинстве случаев используются модели, уже оправдавшие себя в других странах. Это, впрочем, совсем не удивительно, так как возможность заимствовать апробированные технологии, не изобретая велосипедов и не наступая на грабли, составляет еще одно несомненное преимущество догоняющей (задержанной, ускоренной) модернизации.

Сами эндогенные инициативы нередко базируются на уже существующих где-то моделях и потому носят отчасти экзогенный характер. В то же время ни одна правовая инновация не осуществима без поддержки эндогенных политических или общественных сил либо конкретных людей. Эти силы и люди могут использовать поддержку извне, однако для успешной адаптации нового правового института крайне важна их «укорененность» в местной почве. При отсутствии таковой судьба казалось бы уже внедренного благодаря поддержке извне правового института может в дальнейшем (например, после прекращения финансовых вливаний) оказаться плачевной.

В рамках настоящей работы анализировались возможности и пределы использования для анализа развития института Омбудсмана таких концепций, как диффузия, импорт и трансплантация инноваций. Рассмотрение этого процесса на примере стран Западной Европы, предпринятое нами во второй главе, показало, что здесь можно говорить, по-видимому, о сочетании процессов диффузии и импорта, причем диффузия, явно преобладает. Для США и Канады, например, после диффузии через научные каналы идеи института Омбудсмана, включились механизмы импорта, однако наряду с желанием определенных политиков внедрить этот институт достаточно сильно проявлялось и его отторжение — для федерального уровня в Канаде и США, а также (для США) его трансформация в иные модели — модели исполнительного Омбудсмана, кооперативного Омбудсмана, университетского

Омбудсмана и т.д. Успешным процесс импорта был для большинства штатов Канады и некоторых штатов США. Достаточно сильно трансформировалась классическая модель и в случае Англии и Франции.

Для англоговорящих стран других континентов, кратко рассмотренных во второй главе, диффузия имела место в существенно меньшей степени, здесь наряду с процессами импорта имели место и усилия по трансплантации этого института, и эти усилия предпринимались Программой развития ООН и Секретариатом Британского Содружества.

Для поставторитарных стран какие-то элементы диффузии инноваций — в виде диффузии информации об этом институте имели место, однако значительно существеннее была роль импорта и особенно трансплантации инноваций.

Так, например, для случая возникновения института Уполномоченного по правам человека в России более справедлива модель импорта инноваций. Здесь ведущая роль принадлежала все же не международным институтам и организациям, а эндогенным акторам, а именно, правозащитникам-диссидентам, которые оказались в начале 90-х годов на важных постах молодого российского государства, и в первую очередь — С.А. Ковалеву. В других странах в дополнение к Программе развития ООН все большую роль играют структуры ОБСЕ и Совета Европы. Роль последней организации для стран Восточной Европы и европейской части бывшего СССР особенно велика, так как введение института Омбудсмана или аналогичного ему института является одним из условий пребывания страны в Совете Европы. Соответственно, как при всякой трансплантации возможны и процессы отторжения нового института, или его существенного перерождения. Рассмотренные в четвертой и шестой главах примеры позволяют заключить, что в процесс развития института Омбудсмана были вовлечены три группы акторов: экзогенные силы, структуры-посредники и эндогенные участники.

К экзогенным силам можно отнести — на национальном уровне — Программу развития ООН и ОБСЕ, а на уровне регионов России — в основном Департамент прав человека Совета Европы, осуществлявший программу Европейского Союза, направленную на поддержку правовой реформы в России и ее регионах.

На семинарах 1999-2002 гг., проводимых Санкт-Петербургским центром «Стратегия» в российских регионах (см. разделы 6.10-6.12), в качестве экспертов присутствовали уже действующие омбудсманы и их коллеги из Литвы, Латвии и Молдавии, которые занимают промежуточное положение между действительно экзогенными акторами и местными структурами-посредниками, т.е. являются своего рода медиаторами.

В числе чистых структур-посредников для случая российских регионов следует назвать Санкт-Петербургский центр «Стратегия» и аппарат УПЧ РФ О. Миронова, сотрудники которого направляли письма главам субъектов РФ с просьбой дать информацию о развитии института УПЧ, сами выезжали в регионы для встреч с местным руководством, участвовали во всех семинарах, организованных центром «Стратегия». В процессе развития института

Омбудсмана в постсоветских странах на национальном уровне подобные структуры-посредники, по-видимому, отсутствуют.

В роли эндогенных акторов выступали правозащитники, депутаты и ученые, стремящиеся к развитию института УПЧ в своих регионах. В абсолютном большинстве это люди бескорыстные и самоотверженные, готовые идти на острое противостояние с региональной властью. Вместе с тем в действиях эндогенных акторов порой присутствует элемент личной заинтересованности, стремление подготовить «запасной аэродром» или «теплое место» для себя или для кого-то из своего окружения. Впрочем, такой феномен, как появление сторонников правовой инновации, желающих использовать ее в личных или групповых интересах, довольно типичен для современной России.

В ряде регионов, особенно в регионах с относительно авторитарным режимом, функцию «внедрителей» правовой инновации берут на себя сами власти, желающие создать видимость демократического института. В таких случаях внедрение УПЧ может быть очень быстрым, но развитие этой правовой инновации пойдет по имитационному варианту, как это произошло, например, в Узбекистане, в республиках Башкортостан и Калмыкия.

Что же касается противников развития института регионального Уполномоченного, то практически все они относятся к эндогенному типу и представляют местные консервативные властные круги. Оппозиция с их стороны может быть двух типов:

1) жесткой, проявляемой авторитарно, но не слишком уверенной в своих силах властью, которая не решается создавать даже имитацию регионального института УПЧ, опасаясь конкуренции с его стороны (например, руководство Кабардино-Балкарской Республики, запретившее проведение семинара на своей территории, или главы администрации Мурманской области и Хабаровского края, наложившие вето на принятый депутатами закон);

2) мягкой, когда власть, оставляя себе поле для маневра, демонстрирует готовность поддержать инновацию, но дальше обещаний дело не идет (вариант Северной Осетии).

Накопленный опыт позволяет выявить некоторые факторы, позитивно влияющие на процесс развития правовых инноваций в условиях ускоренной (догоняющей) модернизации.

Прежде всего, это создание цепочки посредников, или модераторов. Максимальный эффект от их участия наблюдается в тех случаях, когда сами модераторы представляют страны, переживающие ускоренную политическую модернизацию, но продвинулись в этом процессе несколько дальше России. Эксперты из подобных стран лучше понимают сложности инкорпорации новых правовых институтов и обладают реальным опытом их преодоления.

Благоприятным фактором является, на наш взгляд, и наличие у Совета Европы постоянного партнера в проведении всей программы развития института регионального УПЧ. Такой партнер в силу своей опытности лучше подготовлен к преодолению многих организационных проблем, например, когда средства на проведение семинара поступают только через несколько месяцев после его окончания. Участие же в организации семинаров

региональных партнеров снимает угрозу какой-либо монополизации процесса и одновременно позволяет учитывать региональную специфику.

Весьма существенно для развития правовой инновации тесное сотрудничество общественных организаций с государственными структурами. Для случая российских регионов речь идет о сотрудничестве Санкт-Петербургского центра «Стратегия» с аппаратом Уполномоченного по правам человека в РФ.

На практике наблюдаются четыре основных варианта правовой инновации на новой почве: (1) отторжение, (2) имитация, (3) копирование и (4) адаптация. Ясно, что последний из них является наиболее предпочтительным, однако первые два встречаются гораздо чаще. Какая из перечисленных моделей реализуется в том или ином регионе зависит в немалой степени от наличия в стране и присутствия в данном регионе надрегиональных структур и организаций, ставящих своей задачей содействие повсеместному развитию новых правовых институтов.

Представленные в рамках настоящей работы материалы и их анализ позволяют выделить следующие основные модели института Омбудсмана (Защитника народа, Уполномоченного по правам человека):

— скандинавская модель;

— классическая модель;

— модель Омбудсмана в авторитарных странах (авторитарная модель);

модель Омбудсмана в поставторитарных странах (поставторитраная модель), включающая в себя три варианта.

Наряду с моделями государственных омбудсманов, существуют также корпоративные и общественные варианты, рассмотрение которых не является задачей этой работы. Наряду с приведенными основными моделями, некоторые исследователи выделяют также англосаксонскую[3] модель, а также модель исполнительного Омбудсмана, существующего в некоторых штатах США. На наш взгляд, англосаксонская модель, равно как и французская модель Омбудсмана-модератора, являются все же вариантами классической модели, в рамках которой парламент реально участвует в назначении Омбудсмана (пусть и в виде консультаций) и именно парламенту Омбудсман направляет свои доклады. Как мы отмечали в разделе 2.8, условия работы исполнительных омбудсманов на региональном или местном уровне в США фактически не отличаются от условий работы парламентских омбудсманов, благодаря политической культуре общества и исполнительной власти. Если же высшее властное лицо начинает реально руководить Омбудсманом, то мы получим приведенную в авторитарную модель.

В работе были также выделены три варианта модели развития института Омбудсмана в поставторитарных странах, которые приведены здесь в виде таблицы (табл. 5).

Существенная часть настоящей работы была посвящена выявлению основных участников процесса распространения и развития института Омбудсмана в разных странах мира. Выше нами был уже представлен список основных акторов обсуждаемого процесса, сформированный на основе анализа

конкретных ситуаций. Представленный в работе материал позволяет также оценить степень участия этих акторов в появлении различных вариантов моделей института Омбудсмана (табл. 6).

Рассмотренный в работе опыт развития и деятельности института Омбудсмана в различных странах подтверждает также высказанное в первой главе предположение, что список основных функций политической системы, сформулированных в классических работах Г. Алмонда, Дж. Пауэлла с соавторами, следует дополнить контрольной функцией. Эта функция может реализовываться самим обществом (например, общественные правозащитные организации), а также органами государственной власти. При переходе от авторитарных к более плюралистическим режимам реализации функции контроля, как правило, переходят от органов типа советской прокуратуры к Другим, более демократическим институтам, одним из которых и является институт Омбудсмана. Соответственно, соотношение авторитета и возможностей института прокуратуры и института Омбудсмана может быть показателем степени успешности демократического транзита. В целом, на наш взгляд, необходимо большее внимание исследователей к формам и методам реализации функции контроля, как общественного, так и государственного.

Таблица 4. **Характеристики основных моделей института Омбудсмана**

Название модели	**Скандинавская**	**Классическая**	**Авторитарная**	**Поставторитарная**
Надзор за чиновниками	Сильно выражена	Присутствует в виде исключения «ненадлежащего	Основная	Выражена достаточно сильно
Парламентский контроль	Сильно выражена	Выражена достаточно сильно	Отсутствует	Присутствует, но часто не востребована самими парламентами
Защита прав человека	Отсутствует	Постепенно развивается	Иногда присутствует декларативно	Сильно выражена
Судебная система	Входит в компетенцию	Исключена из компетенции	Возможны варианты	Противоречивая ситуация
Позиционирование по отношению к другим ветвям власти	Фактически — орган парламента	Баланс между парламентом и исполнительной властью, ближе к парламенту	Подчинен главе государства	Возможны варианты, меньшая опора на парламент, чем «классическая» модель
Соотношение с прокуратурой	Парламентский аналог Канцлера юстиции	Выполняет функцию парламентского общего надзора	Наиболее близок частью функций к прокуратуре	Принятие функции общего надзора либо конкуренция с меньшими возможностями
Взаимодействие с общественными правозащитниками	Низкое	Низкое с тенденцией роста	Отсутствует	Скорее высокое

Таблица 5. **Характеристики трех вариантов поставторитариой модели развития института Омбудсмана (защитника народа, Уполномоченного по правам человека)**

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

Таблица 6. **Участие основных акторов в развитии различных моделей института Омбудсмана.**

Тип модели и ее варианты	Классический	Поставторитарный		
		Вариант А	Вариант Б	Вариант В
Ученые-юристы и политологи	***	***	**	*
Политики, видящие в нем полезную для своей страны инновацию	***	***	**	*
Политики, видящие в институте хорошее «теплое место»	*	*	**	***
Сами омбудсманы	***	**	**	*
Общественные организации, центры публичной политики	*	**	* (Регионы России — СПБ центр «Стратегия» — ***)	—
Профессиональные ассоциации юристов	***	**	—	-
Ассоциации самих омбудсманов	*	**	**	*

Научные и университетские исследовательские центры	***	**	*	*
СМИ	***	***	*	—
Фонды	*	***	**	**
Международные организации	*	***	***	***

В заключение следует подчеркнуть, что с избранием регионального Уполномоченного процесс инкорпорации обсуждаемого правового института в общественно-политическую ткань региона не заканчивается. Впереди — сложный процесс его адаптации, а в ряде случаев — перехода от имитационной модели к адаптационной. Однако ясно, что наиболее эффективными являются случаи развития института Уполномоченного именно как актора расширения поля публичной политики[4] и становления открытого государства[5], опирающегося на широкий спектр действующих лиц политического процесса. Только в этом случае институт Уполномоченного по правам человека сможет противостоять тенденции свести его до уровня респектабельного бюро жалоб и стать важным звеном становления эффективной демократической власти.

[1] См., *Макфол М., Рябов А.* (ред.) Российское общество: становление демократических ценностей? - М.,1999; *Шнайдер Э.* Политическая трансформация в России//Полития. - 1999/2000. - №4(14); *HahnJ.W.* (ed.) Democratization in Russia. The Development of Legislative Institutions. Armronk, L. 1996.

[2] Анализу эпистемологических возможностей этой концепции посвящены многочисленные работы российских и зарубежных исследователей, в частности: *Мельвиль А./О.* Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам // Полис. - 1998. - № 2; *Цапф В.* Теория модернизации и различие путей общественного развития //Социс. - 1998. - № 8; *Weigle M.A.* Russia's Liberal Project: State-Society Relations in the Transition from Communism. University Park, Pa? 2000.

[3] *СоколовЛ.Н'., Трумпель К.Б., Смирнова Е.С.* Институт омбудсмена в современном мире / М-во внутр. дел РФ, Калининигр. юрид. ин-т. - Калининград, 2001. - 150 с.

[4] *Оболонский Л.* Публичная политика: размышления о британском опыте в российском контексте// Конституционное право: восточноевропейское обозрение/ - 2001/ - №3(36); Публичная политика — 2004. Сборник статей / Под ред. А. Ю. Сунгурова. - СПб., 2004. - 120 с.

[5] Открытое государство: пути достижения/ Отв. ред. В.В. Смирнов. — М., 2005. - 209 с.

Литература

Автономов А.С. Правовое положение омбудсмана в буржуазных странах // Государство и право. 1998. №3.

Автономов А. С. Правовая антология политики. К построению системы понятий. М, 1999.

Гасанли Азер Абдул-Али оглы. Версия об исламском учреждении мухтасиба как прототипа шведского учреждения омбудсмана // Институт прав человека Академии наук Азербайджана. Баку. Рукопись.

Айзенберг А.М. Механизм социалистического государства. В кн.: Теория государства и права. М., 1970. С. 316-327.

Алмонд Г., ПауэллДж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. М., 2002.

Альварес М. Г. Опыт деятельности регионального Уполномоченного по правам человека. В кн.: Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Т. 2. Региональный Омбудсман / Под ред. А.Ю.Сунгурова. СПб., 1999

Аракелян А. Выборы Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. В кн.: Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Т. 2. Региональный омбудсман. СПб., 1999.

Аракелян А. «Круглые столы» и острые углы: и то и другое необходимо. В поисках сочетания и баланса. В кн.: На пути к региональному Уполномоченному по правам человека / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб., 2000.

Аршинов В.И., Савичева Н.Г. Гражданское общество в контексте синергетического подхода // Общественные науки и современность. 1999. №3.

Арчер М. Реализм и морфогенез. В кн.: Теория общества. М., 1999.

Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. М., 2000..

Башимов М.С. Институт Уполномоченного по правам человека в России // Представительная власть. 1997. № 2-3.

Башимов М. С. Институт омбудсмана (Уполномоченного по правам человека и гражданина) в Росийской Федерации и за рубежом. М., 1997.

Башимов М. Институт Омбудсмена в странах СНГ и Балтии // МЭиМО. 2004. №5.

Бекназар-Юзбашев Т.Б. Права человека и международное право. М., 1996.

Бестужев Е. Калининградская область: власть, гражданское

общество и защита прав человека. В кн.: На пути к публичной политике: 10 лет СТРАТЕГИИ. СПб., 2003.

Биндиг Р., Мюлеманн Э. Информационный доклад Комитета по соблюдению обязательств государств-членов Совета Европы (Реформа прокуратуры), http:// nadzor.pk.ru/analit/show_a.php?id=154

Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Контроль за исполнительной властью в Великобритании: правовой институт омбудсмана // Полис. 1993. №1. *Бойцова В.В.* Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М., 1996.

Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». М., 1997.

Боков Х.Х., Перфильев М. Н., Солопов Е. Ф. Институт омбудсманов: (Национальные и региональные отношения в России). М., 1998. ЫЬК 98-4/2759

Бранский В.П. Теоретические основания социальной синергетики // Вопросы философии. 2000. №4.

Будон Р. Место беспорядка. Критика теорий социальных изменений. М, 1998.

Вагизов Р.Г., Курдюков Г.И., Князькин С.А. Комментарий к закону Республики Татарстан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» (международный и региональный аспекты). Казань, 2000.

Вагизов Р.Г. Институт Уполномоченного по правам человека: история, теория, практика. Учебное пособие. Казань, 2005.

Ветютнев Ю.Ю. Синергетика в праве // Государство и право. 2002. №4.

Вокуев Л.М. Об этапах становления института Уполномоченного по правам человека в Республике Коми. В кн.: На пути к региональному уполномоченному по правам человека. / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб., 2000.

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

Выжутович В. Игра в защите // Московские новости. 2004. № 06.

Гидденс Э. Современность и самоидентичность//Альманах THE513 Теория и история экономических и социальных институтов и систем. 1993. № I.

Гидденс Э. Элементы теории структурации / Современная социальная теория. Новосибирск, 1995.

Гидденс Э, Устроение общества. Очерк теории структурации. М., 2003.

Гоголев В.Е. О порядке работы аппарата Уполномоченного по правам человека Свердловской области с обращениями граждан. В кн.: Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ: Учеб. пособие/ Под ред. А.Ю.Сунгурова. СПб., 2003.

Гордеевцев Е. И. Разделение властей в современном российском обществе. Учебно-методическое пособие. Ковров, 2003.

Горелик А. С, Назаров А.Д., Стойко Н.Г. Справедливость судебного разбирательства и обеспечение права на защиту в уголовном производстве. Доклад по мониторингу. Красноярск, 2000.

Дельбофф Ж. Уполномоченный по правам человека во Франции// Общая тетрадь. 2001. №3(18).

Деятельность института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах (2000 - 2001) / Под общей ред. О.О.Миронова. В 2-хтомах. Т.1. - М., 2002. - 928 с; Т.Н. - М., 2002. - 912 с. (929-1841).

Джангирян Ж.Д. Разделение властей в Республике Армения: конституционная модель и практика. М., 2003.

Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Свердловской области в 2003 г. Екатеринбург, 2004.

Закон Красноярского края «О внесении дополнений и изменений в закон края «Об уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» от 2.11.2000.
№ 12-274.

Закон Республики Армения «О защитнике прав человека». Ереван, 2004.

Закон Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека». Киев. 2003.

Закон Чешской Республики, ст. 9 — В кн.: Уполномоченные по правам человека (омбудсмана) стран Европы и СНГ: Сборник нормативных правовых актов. М., 2003.

Зародин В. В. Государственный контроль как фактор социальной организации. Автореф. дис... канд. социол. наук. Саратов, 1999.

Зародин В.В., Самсонов В.Б. Социальные инновации: организация и контроль. Саратов, 1999.

Защита прав человека. Сборник документов. 1998-2000 гг. М., 2001.

Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г. Око государево. М., 1998.

Институт Уполномоченного по правам человека в Архангельской

области. Отчет о семинаре 9-10 апреля 1999 г. В кн.: На пути к региональному уполномоченному по правам человека. / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб., 2000.

Институт Уполномоченного по правам человека в Мурманской области. Отчет о семинаре 12-13 февраля 1999 г. В кн.: На пути к региональному уполномоченному по правам человека. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. СПб., 2000.

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (учреждение, формирование, деятельность). Библиографический справочник. М., 2003.

Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Учебное пособие. / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб., 2003.

Институт уполномоченных по правам ребенка: Дайджест основных . сведений по важнейшим проблемам, в области, прав ребенка / ишсеГ. Дет. фонд ООН, Международный центр развития ребенка, Флоренция, Италия / Ред. Патриция Лайт. М., 1997.

Информационное пространство гражданского общества Республики Татарстан. Казань, 2000.

Ислам: краткий справочник (на азер. языке). Баку, 1985.

Капицын В.М. Права человека и механизмы их защиты. Учебное пособие. М., 2003.

Каптирев А.. Культурная эволюция и межстрановые заимствования, пир:// \y\y\y.рготро1к.ги/141592:

Карнозова Л. М. Возрождение суда присяжных: проблемы инноваций в российском уголовном правосудии. В кн. Этюды по социальной инженерии: От Утопии к организации / Под ред. В.М.Розина. - М., 2002.

Каск Л.И. Аппарат социалистического государства. В кн.: Теория государства и права. Л., 1987.

Князькин С. Международное право и институт Уполномоченного по правам человека. В сб.: Международные механизмы защиты прав человека. Разработки, рекомендации, выводы. Казань, 1999.

Князькин С.А., Булатов Р. Проект закона Республики Татарстан «Об Уполномоченном по правам человека Республики Татарстан» и ретроспектива развития института Омбудсмена. В кн.: Мониторинг законодательства Республики Татарстан. Вып. 1. Казань, 1999.

Князькин С.А. Институт Уполномоченного по правам человека в международном и внутригосударственном механизме защиты прав человека. Автореф. дисс... канд. юр. наук. Казань, 2000.

Когнитивные модели и институциональные трансформации

/Под ред. проф. В.М.Сергеева. М., 2003.

Козлов В., Ишевский П. Учреждение института Уполномоченного по правам человека - начало нового этапа в правозащитном движении на Кубани В кн.: На пути к региональному Уполномоченному по правам человека / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб., 2000.

Ковшиков Е.М. Права человека (теоретические основы). Пособие для сотрудников правозащитных организаций и общественных консультативных служб. Волгоград, 1998.

Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб., 2002.

Конституции государств Европы. М., 2001.

Конституция Российской Федерации. **М., 1993.** ,

Костенко П. Прокуратура — опора президентской власти // Российская юстиция. 1995. №4.

Круглый стол «Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры//Государство и право. 1994. №5.

Кутафин О.Е. Предисловие В кн.: *Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г.* Око государево. Российские прокуроры XVIII век. М., 1998.

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

Лентовска Е.. Омбудсман в странах Восточной и Центральной Европы (Польский опыт). Обзорный доклад 1994 года о деятельности Омбудсмана в Польше

Ливеровский А.А., Романков Л.П., Худяков А.А., Худяков А.И. О правовом статусе Уполномоченного по правам человека // Ученые записки, вып. второй. СПб., 1999.

ЛоккДж. Сочинения. Т.З. М., 1988.

Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. М, 1993.

Майоров А.Г. Формирование правового института омбудсмана (Уполномоченного по правам человека) в России и за рубежом. Автореф. дисс... канд. юр. наук. М., 2002.

Манов Т.Н. Правовое государство и советский федерализм // Советское государство и право. 1991. №1.

Манов Т.Н., ред. Теория права и государства. Учебник для вузов. М., 1996.

Маркелова Е.Г. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Автореф. дис... канд. юр. наук. Саратов, 2003.

Марков К. В. Государственный контроль. М., 2004.

Матвеев С.Н. Конституционно(уставно)-правовые основы статуса Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации. Дис... канд. юр. наук. Казань, 2004.

Материалы **III** областной конференции Союза правозащитных организаций Свердловской области. 4 апреля 1998 г. Екатеринбург, 1998.

Машков В. В. Аппарат Уполномоченного по правам человека Свердловской области. Концепция. В кн.: Сборник нормативных документов и справочных материалов о деятельности Уполномоченного по правам человека Свердловской области. Екатеринбург, 1998.

Мелъвиль А.Ю. Транснационализация мировой политики и ее «противофазы». .В кн.: Политическая наука в современной России: время поиска и контуры эволюции: Ежегодник 2004. М, 2004.

Мерзлякова Т.Г. Выступление. В кн.: Шестой круглый стол Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ «Защита социальных прав граждан, совершенствование законодательства» / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб., 2003.

Мониторинг законодательства Республики Татарстан/Под ред. Р. Булатова, Д. Вох-мянина и Р. Хакимова. Казань, 1999. Мониторинг районных судов г. Казани / Под ред. Д.В.Вохмянинова. Казань, 2000. *Монтескье Ш.* Избранные произведения. М., 1955.

На пути к региональному уполномоченному по правам человека. СПб., 2000.

Неправительственные правозащитные организации Российской Федерации. Справочник. / Под ред. О.О.Миронова. М., 2002.

Носырева Е.А. Особенности института омбудсмена в США // Право и политика.

2000. №9.

Об Уполномоченном по правам человека в Архангельской области. В кн. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах. Сборник документов. М., 2000.

Оболонский А. Публичная политика: размышления о британском опыте в российском контексте // Конституционное право: восточноевропейское обозрение.

2001. №3(36).

Олейник А. Институциональная экономика. Учебно-методическое пособие // Вопросы экономики. 1999. №7.

Открытое государство: пути достижения / Отв. ред. В.В.Смирнов. М., 2005.

Парсонс Т. Система современных обществ. М, 1997.; *Парсонс*

Т. О структуре социального действия. М., 2000.

Петрухин И. Исторический очерк деятельности прокуратуры, http://nadzor.pk.ru/ analit/show a.php?id=721

Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3. Эл. версия: tsl.cerni.rssi.ru/ecr/2001/3/ docl.htm

Права человека. История, теория и практика: Учебное пособие/ Отв.ред. БЛ.Назаров. М., 1995.

Права человека: итоги века, тенденции и перспективы. / Под ред. Е.А.Лукашевой. М.:,2002.

Права человека. Сборник схем и определений / Составитель: проф. Ф.М.Рудинский. — Волгоград, б.г.

Права человека. Учебное пособие для учащихся средних школ. / Под ред. Ф.М.Рудинского, В.С.Ломова. Волгоград, 1994.

Публичная политика — 2004. Сборник статей. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. СПб., 2004.

Пустынцев Б.П.. Региональный Обудсман... или еще один депутат? В кн.: Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Т. 2. Региональный омбудсман. / Под редакцией А.Ю.Сунгурова. СПб., 1999.

5-летие России в Совете Европы и 25-летие Московской Хельсинкской Группы. Материалы Международной конференции, Москва, 14-15 мая 2001 года. М., 2002.

Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Т. 2. Региональный омбудсман. СПб., 1999.

Римский В.Л., Сунгуров А.Ю. Российские центры публичной политики: опыт и перспективы // Полис. 2002. №6.

Розин В.М. Проблема инновационного творчества российских судей. В кн. Этюды по социальной инженерии: От Утопии к организации. / под ред. В.М.Розина. М., 2002.

Российское законодательство X-XX веков. / Под ред. А. Г. Манькова. Т. 4. М., 1986.

Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: История, развитие, понятие, соотношение. СПб., 2003.

Сборник нормативных документов и справочных материалов о деятельности Уполномоченного по правам человека Свердловской области. Екатеринбург, 1998.

Севдималиев Р. Выступление. В кн.:. Права человека—высшая ценность. «Круглый стол» руководителей государственных правозащитных ведомств стран СНГ и Балтии. Санкт-Петербург, 10-13 октября 2000 г. М., 2001.

Селюков А.К Жертва опознания. Очерки на правовые темы.

Ставрополь, 2005.

Ситнова И.В. Институциональные изменения в современной России: активистско-деятельностный подход. В кн.: Проблемы политической трансформации и модернизации России / Под ред. А.Ю. Мельвиля. М., 2002.

Сироткин С. Вместо предисловия. В кн.: *Лентовска Ева.* Как начиналась работа уполномоченного по гражданским правам. Т.1 М., 1997.

Соглашение о взаимодействии между Уполномоченным по правам человека в РФ и СПб гуманитарно-политологическим центром «Стратегия». В кн.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2001 г. М, 2002.

Соколов А.К, Трумпель К.Б. Парламентский Омбудсмен: генезис, функционирование, тенденции развития. Калининград, 2000.

Соколов А.Н., Трумпель К.Б., Смирнова Е. С. Институт Омбудсмана в современном мире. Калининград, 2001. ЖК. 2002-3/8805ЖК 2002-3/8805

Сунгуров А.Ю. Функции политической системы: от застоя к постперестройке. СПб. 1998. (Электронная версия - http://www.strategy-spb.ru/ index.php?do=biblio&doc=76

Сунгуров А.Ю. Институт Уполномоченного по правам человека: первые шаги в Свердловской области// Правозащитник. 1999. №3.

Сунгуров А.Ю. Становление института уполномоченного по правам человека в Астраханской области: 1997-1999 гг. В кн.: На пути к региональному Уполномоченному по правам человека. СПб., 2000.

Сунгуров А.Ю. Участие правозащитников в политике и пределы их сотрудничества с властью // Правозащитник. 2000. № 1.

Сунгуров А.Ю. Хронотоп как инструмент регионального политического анализа // Полис. 2003. № 6.

Сунгуров А.Ю. Вместо введения. Из истории СПб гуманитарно-политологического центра «Стратегия». В кн.: На пути к публичной политике: 10 лет Стратегии. СПб., 2003.

Сунгуров А.Ю. Санкт-Петербургский гуманитарный и политологический центр «Стратегия» // Общая тетрадь, Вестник МИШИ. 2004. №1 (28).

Сунгуров А.Ю. Хронотоп Калининградской области и особенности развития политических процессов в регионе. В кн.: Россия и Европейский Союз. М., 2004.

Сунь Ят-сен. Программа строительства страны / Избранные

произведения. М., 1964.

Сыдыковоа З. «За кулисами демократии по-кыргызски». Гл. 4. Как слово демократ стало ругательным^http://www.respublica.kg/book/kulisv/5.htm

Теория общества. Сборник/ Пер с нем., англ. Вступит, статья и общая ред. А.Ф.Филиппова. М., 1999.

Тодуа З. Азербайджанский пасьянс. М., 2001.

Точиловский В.А. О концепции прокурорской власти // Советское государство и право. 1990. №3.

Третий круглый стол уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: перспективы развития. Саратов, 16-18 июня 2001 г. / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб., 2001.

Трумпель К.Б. Уполномоченный Бундестага ФРГ по обороне как пример деятельности военного омбудсмена // Правоведение. 1998. №4.

Указ Президента Республики Казахстан от 19.09.2002 г. № 947 «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека». В кн. Уполномоченные по правам человека (омбудсманы) стран Европы и СНГ. Сборник нормативных правовых актов. М., 2003.

Участие власти в защите прав человека: Комиссии и Уполномоченные. СПб., 2001.

Уполномоченные по правам человека (омбудсманы) стран Европы и СНГ. Сборник нормативных правовых актов. М., 2003.

«Фабрики мысли» и центры публичной политики: международный и первый российский опыт. Сборник статей / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб., 2002.

Федеральный Конституционный Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26.02.1997 № 1-ФКЗ // Российская газета. 1997. № 43-44.

Фойницкий Я. Я. Курс уголовного судопроизводства. Изд. 4. СПб., 1912. С. 19—29

Фоков А.П. Особенности института омбудсмена в США// Право и политика. 2001. №2.

Фомичев О. Импорт институтов и оценка его эффективности. Web-сайт «Институциональная экономика в Сети»: economv.boom.ru/Diser last.hlm;

Функционирование государственного аппарата управления. Учебно-методическое пособие / Под ред. Ю.А. Ткаченко. М., 1998.

Хаманева Н.Ю. Правовой институт Уполномоченного по

правам человека // Гражданин и право. 2000. № 6.

Хилъ-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). М., 1997.

Цымбалова Н.А. История учреждения института омбудсмана в России. В кн. Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. СПб., 2002.

Четвертый круглый стол Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Смоленск, 12-14 октября 2001 г./Под ред. А.Ю. Сунгурова, Н.А. Цымбаловой. СПб., 2002.

Шемшученко Ю., Мурашин Г. Институт омбудсмена в современном буржуазном праве // Советское государство и право. 1971. №1.

Шестой круглый стол Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ «Защита социальных прав граждан, совершенствование законодательства». СПб., 2003.

Шиканов В. И. Прокуратура в Российской Федерации: Методические указания. Иркутск, 1993.

Штомпка П. Социология социальных изменений /Институт «Открытое общество. М., 1996.

Эклунд К. Выступление на конференции. В кн.: Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Т.1. Петербургский омбудс-ман / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб., 1999.

Этциони А. Социоэкономика: дальнейшие шаги // Экономическая социология. 2002. Т.3. №1.

Этюды по социальной инженерии: От Утопии к организации / Под ред. В.М. Ро-зина. М., 2002.

Abraham H. J. A peoples 'watchdog' against abuse of power // Public Administration review, 20 (1960).

Abraham H. J. The Danish Ombudsman. In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution / Ed. by Roy V. Peel. Philadelphia, 1968.

Almond G.A., Powell G.B., Mundt R. J. Comparative Politics: a theoretical framework. N.Y., 1993.

Anderson St. V. Ombudsman papers: American experience and proposals, With a comparative analysis of ombudsman offices, by Kent. M. Weeks. Berkeley, 1969.

Andersori St. V. Ombudsman readings. Edmonton, Alta., 1980.

Bexelius A. The origin, nature and functions of the Civil and military ombudsman in Sweden. — In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution / Ed. by Roy V. Peel. Philadelphia, 1968.

Aufrecht St. E., Hertogh M. Evaluating Ombudsman System. In: Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / Ed. by Roy

Gregory and Philip Giddings. Amsterdam e.a., 2000.

Ayeni V. Evaluating ombudsman programmes. In: The International Ombudsman Anthology. The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999.

Ayeni V. O. The changing nature and contemporary role of national ombudsman institutions in the Commonwealth and Elsewhere: lessions of ecperience. In: The International Ombudsman Yearbook, Vol 4, 2000 / Ed. by IOI and Linda C.Reif. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, 2001.

Baders H. and Brompton H. Remedies against Administration Abuse in Central Europe," Soviet Union, and Comminist East Europe (Ombudsman and Others). In: The Ombudsman or citizen's defender; a modem institution / Ed. by Roy V. Peel. Philadelphia, 1968.

BaldridgeJ. V., Burnham R. V. Organization Innovation: Individual, Organizational and Environmental Impacts // Administrative Science Quarterly. Vol. 20. N° 2. (June, 1975).

Bhaduri A. A Study of agricultural backwardness under semi-feodalism // Economic Journal, LXXXII, 329. 1976.

Caiden G. E. (ed). International handbook of the Ombudsman. Evilution and Present FunktionWestport e.a.: Greenwoof Press, 1983.

Chatterjee P. The transferability of social technology: Explorations in the knowledge structures of the helping professions and their transfer. Lewiston, N.Y., USA : E. Mellen Press, 1990. 226 p.

Cheng Hing Yong. The Emergence and spread of the ombudsman institution. In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution / Ed. by Roy V. Peel. Philadelphia, 1968.

Christian T. J. Why no ombudsman to supervice the courts in Canada? In: The International Ombudsman Anthology. The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999.

Claes Ek. The Scandonavian model/ In *E.A.Marias* (ed), The European Ombudsman. Working Document (European Institute of Public Administration). Maastricht, 1994.

Etzioni A. The Moral Dimension: Toward a new Economics, L., N.Y., 1988.

Farrel-Donaldson M.D. Will the real ombudsman come forward? In: The International Ombudsman Anthology. The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999.

Fennel M. L. Synergy, Influence and Information in the adoption of administrative innovations//The Academy of management Journal. Vol. 27. N°l. 1984.

Gellhorn W. Ombudsman and others citizen's protectors in nine countries. Cambrodge, 1966.

Gibson D. Coping with quasi-ness: ombudsmen and quasi-juridical tribumals. — In: The International Ombudsman Anthology. - The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999.

Gottehrer D. M., Hostina M. The Classical Ombudsman Model. In: Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings. Amsterdam e.a.: 2000.

Gottehrer D. M. Designing an Ombudsman System. In: Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings. Amsterdam e.a., 2000.

Gregory R., Giddings Ph. The Ombudsman Institution: Grows and Development, in: Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings. Amsterdam e.a, 2000.

Greve H. R., Taylor A. Innovation as catalyst for organization changes: Shifts in Organizational Cognition and Search //Administrative Science Quart. Vol. 45. N°5. 2000.

Gwyn W. B. Ombudsman Policy Innovation in the English-speaking world. (Research Report — Institute of Governmental Studies, Univ. of California; 80-2) Berkeley, 1980.

Hiden M. J. Finland's defender of the law. In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution / Ed. by Roy V. Peel. Philadelphia, 1968.

Hiden M. J. Finish parliamentary ombudsman as guardian of the Human Rights and constitutional Rights. An integrated approach. In: Parliamentary ombudsman of Finland 80 years / Ed. by Ilkka Rautio. Helinki, 2000.

Hill L.B. Institualizing a Bureaucrativ Monitoring Mechanism: the dirst thirty years of hawaii's Ombudsman. In: The International Ombudsman Yearbook, Vol 4, 2000 / Ed. by IOI and Linda C.Reif. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, 2001.

Hill L. B.. The Ombudsman Revisited: Thirty years of Hawaiian Experience // Public Administration Review. Vol. 62. Nal. 2002.

Hurwitz St. Control of administration in Denmark // Journal of International Commission Jurists, 1958.

Hurwitz St. The Folketingets Ombudsman // Parliamentary Affairs, 199, 1959.

HurwitzSt. Thje Scandinavian ombudsman// 12 Pol.Sci. 1960. 121.

Hurwitz St. The ombudsman: Denmarck's Parliamentary Commissioner for Civil and

Military Administration. Copenhagen, 1961.

Hurwitz St. Le controleur general de l'Administration civile et militaire au Dane-marck.DocumentationFransaise, num.65, p.19. (U,HT. noXHJib-Po6irec,1997. C. 71-72).

The International Ombudsman Anthology. Selected Writting from

the International Ombudsman Institute / Ed. by Linda C.Reif- The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999.

The International Ombudsman Yearbook, Vol 4,2000 / Ed. by International Ombudsman Institute and Linda C.Reif. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, 2001

Koskinen P. AT.. Investigating the Judiciary. In: The International Ombudsman Anthology. The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999.

Lawson F. An Inspector-General of Administration // Public Law. 1957, Summer.

Rowat D. C. An Ombudsman Scheme for Canada // Canadian Journal of Economic and Political Sciences. 1962. N°28.

Le Clainche M. Organisation, methodes et techniques. Le rapport du mediatour pour 1986//Larevuwalministrative. 1987. Mai. Juin. (HHT. no: EoftupBa, 1996, C. 129).

Legrand A. L'Ombudsman Scandinave, etudes comparee sur le controle de l'Administrattion. Paris, 1970. P.182 (mrr. no XnjTb-Po6jrec, 1999, c. 59.

Lehtimaja L. Welcoming Address. In: Parliamentary ombudsman of Finland 80 years / Ed. by Ilkka Rautio. Helinki, 2000.

Lundvik U. The ombudsman in the provinces of Canada. (International Ombudsman Institute), 1981. (Ilwr. no: *Roy Gregory and Philip Giddings.* The Ombudsman Institution: Grows and Development. In: Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings. Amsterdam e.a., 2000.

Maiorano J.L. The Ombudsman: Defender of the People and of the Republican Institutions. Buenos Aires, 1987.

Maiorano J. L. The Defensor del pueblo in Argentina. A Constitutional institutiom of control and protection. In: The International Ombudsman Anthology. The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999.

Maino Ch. Ethical conciderations: the leadership code of Papua New Guinea. In: The International Ombudsman Anthology. The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999.

MeunierJ. The Special relations of the Canadian provincial ombydsmen with the courts and quasi-juridical authorities. In: The International Ombudsman Anthology. The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999.

Mills M. Municipal Government Ombudsman. . - In: The International Ombudsman Anthology. - The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999.

Morrison H.G. Decisions by the ombudsman and Review by the legislature: rules, principles and policy. In: The International

Ombudsman Anthology. The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999

The ombudsman; citizen's defender/ Rowat Donald Cameron, ed. London, 1968.

The Ombudsman Concept / L.C.Reif, ed. Edmonton, 1995.

The Ombudsman: diversity and development / L.Reif, MAMarshall and C.Ferris, Eds. Esmonton, 1996.

Ombudsmen for American Government? / Ed. by Anderson Stanley V. Englewood Cliffs, N.J., 1968. Ombudsman in Europe - The Institution/ F.Matscher, Ed. Kehl: N.P.Engel, 1994.

Oosting M. The Ombudsman and his environment: a global view. In: The International Ombudsman Anthology. The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999.

Parliamentary ombudsman of Finland 80 years / Ed. by Ilkka Rautio. Helinki, 2000.

Personal History of the Office-Holders 1920-2000. In: Parliamentary ombudsman of Finland 80 years / Ed. by Ilkka Rautio. Helinki, 2000.

Phelps M. T. How Important is the Role of Intelligence in the Rise of Civilization // Civilization and Intelligence. Vol. XXXIV. NQ4. Summer 1994.

Polsby N. Policy initiation in the American Political Systen. In *Irving L.Horowitz* (Ed), The Use and Abuse of Social Science. 2 nd Edition. New Brunswick, 1975.

Polsby N. W. Political Innovation in America. The politics of policy Initiation. New Haven and London, 1984.

Powell G.B. Contemporary Democracies. Cambridge, Mass, 1982.

Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings. Amsterdam e.a., 2000..

ReifL. C. Introduction. — In The International Ombudsman Anthology. Selected Writting from the International Ombudsman Institute / Ed. by Linda C.Reif - The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999. P xxii-xxxviii.

The Role of Ombudsman in a State Ruled by law. Reports of the I Baku International Conference of ombudsmen (9-13 June, 2003) Baku, 2003.

Rowat D. C. The Ombudsman Plan. Essays on the Worldwide spread of an Idea. Toronto, 1973.

Rowat D.C. Why an Ombudsman to Supervise the Courts? In: The International Ombudsman Anthology. The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999.

А. Сунгуров. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). — СПб.: «Норма», 2005. — 384 с.