

**К.П. Кокарев**

## **Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации**

### ***1. Место омбудсмана в реформе государственного административного аппарата***

Административная — явление сложное в силу того, в том числе и в силу что изменения происходят на самых различных уровнях — от министерского до муниципального. При этом на каждом уровне действуют свои факторы, способствующие изменениям и сдерживающие их. Проанализировать такое огромное количество факторов при планировании изменений, отслеживать настоящее положение дел, чтобы оперативно принимать нужные управленческие решения, крайне сложно. Существуют различные формы контроля за исполнением решений, в нем участвуют прокуратура, суды, инспекции — и их работа крайне важна; она повышает качество рутинной работы государственных организаций, обеспечивает ход реформ. Существует и еще один институт, который, по нашему мнению, может играть значительную роль в ходе реформирования государственного аппарата, — Уполномоченный по правам человека, или омбудсмен.

Исключительное положение омбудсмана состоит в том, что он вынесен за традиционные пределы власти уже тем фактом, что не имеет практически никаких полномочий по принуждению, и в случае необходимости действует через другие институты, такие, как суды и прокуратура. В силу того, что основными инструментами влияния Уполномоченных является профессионализм и публичность, тот контроль, который они осуществляют, крайне значим при проведении любых административных изменений, поскольку повышение публичности — важный элемент текущей административной реформы. К Уполномоченным по правам человека, как правило, обращаются социально незащищенные слои населения, их жалобы всегда конкретны; с одной стороны, указывают на явные недостатки, с другой — всегда подаются обобщению для «правки» концепций и программ. Во многом именно такая «низовая» информация и может быть реальным показателем хода изменений, особенно в сфере социальных услуг и качества работы государственного аппарата.

Практически каждая написанная по-русски работа, посвященная уполномоченным по правам человека, начинается с замечания, что данный институт для России не является типичным: это касается и идеологии, заложенной в его основание<sup>1</sup>; и принципов работы, которые предполагают посредничество в разрешении конфликтов, опору преимущественно на авторитет, а не на принуждение, работу с общественностью с целью правового просвещения и обсуждения острых общественных проблем<sup>2</sup>. Институт Уполномоченного по правам человека в России является чистейшим примером институциональной трансплантации<sup>3</sup>. Как

1 Курс «Права человека»: Учебное пособие для сотрудников аппаратов уполномоченных и комиссий по правам человека в РФ / Авт.-сост. Н. Таганкина и др. - М., 2005. - С. 5.

2 Сунгуров А.Ю. Институт омбудсмана: Эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). - СПб., 2005. - С. 7; Тимофеев М.Т. Институт омбудсмана в Великобритании и Ирландии: контроль, основанный на сотрудничестве / АНО «Юристы за конституционные права и свободы». - М., 2006. - С. 6; Табмовцев В.В. Комментарий к федеральному конституционному закону "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации". - М., 2006. - С. 3.

3 Подробнее см.: Сунгуров А.Ю. Институт омбудсмана: Эволюция традиций и современная практика... - С. 28-38; 348-355.

институт, перенимаемый из иных политических систем<sup>4</sup> он представляет большой интерес для анализа имплементации новых институтов в политические и правовые системы.

В России омбудсмены на федеральном уровне начали работать в 1996 г., в регионах данный институт появился еще до своего федерального аналога. Особенно большое количество региональных уполномоченных по правам человека появилось в начале двухтысячных годов, однако, и сейчас динамика появления омбудсменов (в меньшей степени Уполномоченных по правам детей) положительная. Только в конце 2008 — начале 2009 г. шла речь о создании данного института в Забайкальском крае и в Челябинской области. Сегодня уполномоченные по правам человека накопили большой опыт работы, во многом смогли адаптироваться к российским институциональным условиям, обрели свое лицо, поэтому анализ работы омбудсменов в контексте процессов развития политической системы вообще и административной системы в частности становится актуальным.

Роль уполномоченных по правам человека в реализации административной реформы в России явно не достаточно исследована в первую очередь из-за отсутствия систематических данных, на которые можно было бы положиться. Во-вторых, изучение внесудебных институтов защиты прав человека не особенно привлекает исследователей-политологов, в основном этим заняты юристы, нацеленные в большей степени на анализ применения законодательства и разрешение правовых коллизий, а не на исследование реального функционирования институтов. Такая ситуация типична для большинства исследований национальных институтов по защите прав человека<sup>5</sup>. При этом существуют исследования, которые убедительно показывают, что омбудсмены могут быть инициаторами изменений в политической системе, касающихся повышения качества государственных (и муниципальных — в случае муниципального омбудсмана) услуг<sup>6</sup> и улучшения связи между управляемыми и властью<sup>7</sup>.

Возможны несколько направлений исследования того, как Уполномоченные по правам человека включены в процесс административной реформы. Выделим два основных: 1) роль омбудсмана в реализации различных аспектов реформ (содействие обеспечению большей открытости информации или реорганизации системы исполнения наказаний, изменения системы оказания медицинских услуг); 2) влияние *различных изменений в административной системе на работу института Уполномоченного по правам человека*. В данной статье мы обратимся ко второму направлению исследований, поскольку оно актуально в двух отношениях. Во-первых, вопрос об эффективности деятельности национальных институтов по защите прав человека не решен<sup>8</sup>. Показательно, что в

4 Сложно сказать из какой именно: российский вариант более всего похож на модель, которая получила развитие в 60—70-е годы прошлого века в некоторых странах Европы, Латинской Америки, а потом и постсоветской Восточной Европы, поскольку в нем совмещаются функции классического омбудсмана как контролера качества административных услуг и института по защите прав человека. Подробнее об этом см. Performance and legitimacy: National human rights institutions. - Geneva, 2000. p. 3-5; Сунгуров А.Ю. Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика... - С. 77-209. В главах 3-5 подробно описывается разница работы данного института в государствах со стабильным демократическим режимом, постколониальных и поставторитарных странах.

5 Hossein K. Preface // Performance and legitimacy: National human rights institutions. - Geneva, 2000. P. VI.

6 См.: Nelson D.H., Price E.C. Realignment, readjustment, reform: The impact of the ombudsman on american constitutional and political institutions // ANNALS of the American academy of political and social science. - Philadelphia, 1968. - Vol. 377, №1. -p. 128-138; Hill L.B. Bureaucratic injustice, reform, and the ombudsman // Paper presented at the Annual meeting of the American political science association, August 29 – September 1, 2002.

7 См.: Dodson M., Jackson D. Horizontal accountability in transitional democracies: The human rights ombudsman in El Salvador and Guatemala // Latin american politics and society. - Coral Gables, (FL), 2005. - Vol. 46, №4. - p. 1-27.

8 Исследователи сталкиваются с тем, что мандаты институтов по защите прав человека в различных странах не похожи друг на друга, а значит, трудно сравнимы. Кроме того, из-за разницы условий задачи, стоящие

заключительной главе исследования «Performance and legitimacy: National human rights institutions» (Показатели работы и легитимность: национальные институты защиты прав человека)<sup>9</sup> ставится вопрос о том, как следует понимать «эффективность» работы национальных институтов по защите прав человека, но однозначного ответа не дается, несмотря на то, что одной из целей работы, являлось изучение именно этой проблемы. В последующих публикациях Международного совета по политике в области прав человека данная тематика развивалась, однако решения также не было предложено<sup>10</sup>. Во-вторых, российское сообщество уполномоченных по правам человека стоит перед необходимостью выработки собственных критериев качества работы для того, чтобы их можно было обозначить в различных административных регламентах, а также использовать для внутриорганизационной оценки эффективности работы уполномоченных и их аппаратов. Некоторые представители данного сообщества опасаются того, что если критерии не будут выработаны самими омбудсменами, то существует вероятность того, что они будут созданы в других инстанциях, которые заложат туда принципы, умаляющие независимость и выхолащивающие работу уполномоченных<sup>11</sup>.

## **2. Трудности концептуализации, операционализации и измерения показателей эффективности работы Уполномоченных по правам человека**

Любая административная реформа – явление комплексное. Кроме изменений крупных институтов (создание/упразднение министерств или агентств), происходят изменения менее заметные, но от этого не менее значимые. Одним из таких изменений стало повсеместное создание административных регламентов, которые должны стандартизировать работу государственных служб, чтобы унифицировать работы и повысить качество оказываемых услуг<sup>12</sup>. Ведется работа по налаживанию механизма контроля за расходованием государственных и муниципальных средств, который позволил бы не только отслеживать денежные потоки, но и соотносить траты и выполнение задач, стоящих перед организацией. Во многих отношениях такой подход оправдывает себя. Однако применять его к отдельному институту — в нашем случае Уполномоченному по правам человека — нужно с большой осторожностью. Есть такие государственные органы, деятельность которых не вписывается в схемы формирования бюджета, ориентированного на результат<sup>13</sup>. Именно таким институтом

---

перед ними, даже при сопоставимости мандатов могут свидетельствовать о понимании целей института. Практически же вопрос остается значимым и требует решения в первую очередь для планирования работы (и для отчетности).

9 Performance and legitimacy: National human rights institutions. - Geneva, 2000. – P. 105-110.

10 См.: Карвер Р., Коротаев А. Оценка эффективности национальных институтов по правам человека // The International Council on Human Rights Policy. - Mode of access: [http://www.ichrp.org/files/reports/37/125\\_Russian\\_Final.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/37/125_Russian_Final.pdf).

11 Подобные мнения звучали на 11-м «Круглом столе» Уполномоченных по правам человека регионов России, проходившем 2-3 июля 2008 в г. Пушкин, Ленинградская область.

12 Разработка таких регламентов, создание режима большей финансовой прозрачности является одним из основных принципов происходящих административных изменений. Обозначенные принципы вписываются в концепцию «нового государственного управления», государственное управление трактуется как процесс, сходный с бизнесом. Подробнее о современном государственном управлении см.: Гаман-Голутвина О.В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: Отечественный и зарубежный опыт // Политическая наука: Ежегодник 2007: Управление государством: Проблемы и тенденции развития / Рос. ассоц. полит. науки; Гл. ред. А.И. Соловьев. – М., 2008. – С. 96-125; Административные реформы в контексте властных отношений: Опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе / Под ред. А. Олейника и О. Гаман-Голутвиной. - М., 2008.

13 Нужно оговориться, что в данной работе нас интересует исключительно тематика критериев эффективности работы института. Поэтому технологию формирования бюджета, ориентированного на результат, мы будем рассматривать через призму этого довольно узкого интереса.

и является Уполномоченный по правам человека.

Сложности оценки показателей эффективности работы омбудсмана появляются практически сразу. Не удастся найти примеры разработанных и более или менее общепринятых критериев эффективности. Такие критериев нет, поскольку проблема до сих пор не поднималась, следовательно нужно начинать работу по осмыслению работы института Уполномоченного по правам человека с самого начала, что осложняется тем фактом, что омбудсмены не типичны для российской политической системы, и зачастую воспринимаются превратно как гражданами, так и чиновниками. Критерии эффективности должны быть отличными для каждого института, поскольку каждый имеет свои цели, при этом нельзя терять из виду и цель аналитической, а впоследствии и административной работы – повышение качества работы государственного или муниципального органа. Работа по повышению эффективности деятельности любого института предполагает несколько шагов:

- определение стандартов качества работы государственного органа;
- формирование такой институциональной структуры, которая способствовала бы достижению стандартов качества;
- назначение санкций за несоответствие стандартам качества.

Институт Уполномоченного по правам человека существует более десяти лет, обладает своей историей и некоторыми традициями. Однако остается неисследованным вопросом, как и насколько эффективно эти традиции передаются и реализуются в случае смены лица, возглавляющего институт<sup>14</sup>. В свете этого развитие института омбудсмана определяется тем, какие критерии эффективности его деятельности будут названы, поскольку в соответствии с ними будет оцениваться работа каждого уполномоченного, а значит, будут выноситься суждения о плохой/хорошей работе. В зависимости от того, кто будет выносить эти суждения, омбудсмен может стать как более зависимым от администраций субъектов РФ, так и более независимым от них. Развитие сообщества омбудсменов также находится в определенной зависимости от возможных критериев работы, поскольку есть вариант (как нам представляется, лучший), при котором критерии эффективности определяются самим сообществом, что способствует дальнейшей профессионализации сообщества уполномоченных в России.

*Определение стандартов качества работы государственного органа.* Стандарты качества работы института должны быть понятны не только представителям данного института, если они используются с целью внешней, а не внутренней оценки работы данного института. В федеральном законе зафиксированы такие цели работы Уполномоченного по правам человека<sup>15</sup>, как работа с поступившими жалобами на действия или бездействие должностных лиц, которые повлекли нарушение прав граждан, правовое просвещение, различные формы работы с общественностью и государственными органами для повышения степени защищенности прав человека. Какой бы не была конкретная формулировка, основная идея - защита прав человека - с трудом поддается операционализации. Этот момент отмечают авторы исследования «Performance and legitimacy: National human rights institutions» (Показатели работы и легитимность: национальные институты защиты прав человека). Несмотря на то, что количественные данные о скорости работы с обращениями, число положительных реакций различных организаций – хорошие показатели эффективности работы аппарата Уполномоченного, без качественного анализа данной информации она имеет небольшое

<sup>14</sup> Здесь возникает интересный как практически, так и методологически с позиций неоинституционализма вопрос о том, как формируются «тропы зависимости» у таких высоко персонифицированных институтов, как омбудсмен.

<sup>15</sup> Региональные законы в основном похожи на закон федеральный, незначительные различия в некоторых регионах для нашей темы большого значения не имеют.

значение. Количественные данные об обращениях во многом характеризуют не качество работы омбудсмана, а степень защищенности прав человека в правовой системе субъекта РФ вообще. В ситуации, когда государственные инстанции не нарушают прав человека, судебная система доступна гражданам и пользуется доверием — у Уполномоченного не должно быть большого количества обращений. Значительное число нарушений прав человека означает, что данные ценности не укоренены в сознании бюрократов.

Интересны, но также требуют интерпретации, такие цифры, как частота выступлений в СМИ (телевидение, радио, печать), издательские программы. Однако если соотносить данную деятельность с реальными целями работы омбудсмана, то нужны специальные индикаторы для отображения связи между публичной деятельностью Уполномоченного и изменением в области защиты прав человека. Простые показатели узнаваемости лица, занимающего должность омбудсмана, знакомство с идеей защиты прав человека или одобрение ее — не могут служить критерием для оценки работы института, поскольку во многом зависят не от реальной работы аппарата и самого Уполномоченного, а от массы внешних причин.

Существует еще один показатель — количество дел, которые были переданы в суд и выиграны. Привлечение и этих данных требует интерпретации, поскольку уполномоченные в России не могут выступать защитниками в суде. Следовательно, несмотря на то, что большое количество положительно решенных в суде дел говорит о профессионализме работы омбудсмана, для адекватного понимания этих цифр нужно учитывать практику разрешения дел во внесудебном порядке.

Существуют и другие показатели, характеризующие важные стороны работы уполномоченных, но они вторичны и не отражают основных целей работы института<sup>16</sup>. Связано это с двумя фундаментальными свойствами института Уполномоченного по правам человека: во-первых, этот институт контрольный, во-вторых, он осуществляет «гуманитарную миссию».

С одной стороны, это простой контрольный институт, главная цель которого фиксировать и исправлять нарушения в работе государственной машины. Однако, если учитывать специфические инструменты, которые применяются, то ясно, что эта цель не единственная. Вероятно, к косвенным целям, которые по умолчанию свойственны институту, следует отнести: 1) содействие публичности государственного управления, 2) использование общественных ресурсов для повышения качества государственного управления и, тем самым, развитие и усиление общественных ресурсов. Если разрабатывать критерии эффективности работы, имея в виду обе цели, то задача крайне усложняется, поскольку вторая цель едва ли может быть операционализирована.

Если же говорить о «гуманитарной миссии», то здесь сложностей еще больше, потому что измерить степень усвоения обществом и государственным аппаратом идеологии прав человека невозможно. Социологические исследования, если их и возможно провести среди чиновников, выходом тоже не являются.

Таким образом, самые разнообразные объективные показатели, которые просто зафиксировать (количество обращений, удовлетворительные решения в органах, куда омбудсмен обращался, и пр.) несмотря на свою важность для оценки деятельности аппарата

---

<sup>16</sup> Систематическое описание возможных показателей см.: Сунгуров А.С. Критерии эффективности работы Уполномоченного по правам человека и его сотрудников // Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: Учеб. пособие / Под ред. А.С. Сунгурова. - СПб., 2003. – С. 214-223. Нам представляется, что описанный в данной книге подход можно использовать для внутреннего контроля за работой организации, но никак не для внешнего в связи с уже описанными причинами.

Уполномоченного<sup>17</sup>, не могут выполнять функцию «измерителя» эффективности работы института в целом.

Говорить о критериях качества работы (которые можно зафиксировать во внешних для института документах и использовать для оценки со стороны внешней инстанции) практически невозможно из-за особых полномочий Уполномоченного по правам человека. Данный институт является контрольным, т. е. не производит решений, а либо исправляет чужие, либо предлагает изменения в законодательство и подзаконные акты в соответствии с определенными принципами, которые он должен защищать. Кроме того, имеющиеся механизмы проведения решений, основанные на посредничестве в разрешении конфликтов, обращении к общественности, работе через «третьи» организации (суды, прокуратура, законодательные собрания) не дают омбудсменам возможности самостоятельно отвечать за воплощение их рекомендаций и предложений. В такой ситуации критерии эффективности, которые будут применяться для изучения качества работы уполномоченных, на самом деле будут характеризовать всю институциональную среду, которая как нарушает права человека, так и отвечает за защиту этих прав. Поэтому единственным выводом из изучения работы отдельного Уполномоченного может быть только увеличение финансирования и всесторонняя поддержка его во всех начинаниях. Создание специальной бюрократической процедуры, которая раз от раза будет устанавливать одно и то же, кажется излишним. Усиление любого контрольного института приводит к усилению контроля в сфере его компетенции. Это самоочевидно.

*Санкции за несоответствие стандартам качества.* Создание специальных процедур для фиксации качества работы Уполномоченных может быть либо бесполезным, по причинам, описанным выше, либо вредным, если за несоответствие стандартам государственные органы будут применять санкции. Действия исполнительной или законодательной власти по отношению к Уполномоченному могут принимать следующие формы: 1) сокращение финансирования различных программ в случае неэффективного расходования средств — однако этот вариант выглядит абсурдным, если учесть, что большинство омбудсменов как в России, так и в мире, страдают не от переизбытка, а от недостатка средств; 2) смещение с поста Уполномоченного — но такая практика чревата тем, что омбудсмены потеряют всякую независимость деятельности, что для контрольного института равносильно упразднению; 3) внедрение процедур внешнего постоянно контроля и консультирования, что в нашем случае также неприемлемо.

Любая форма негативных санкций, по нашему мнению, будет приводить к ослаблению института Уполномоченного по правам человека, а значит такие санкции не могут повысить качество его работы.

### ***3. Эффективность работы омбудсменов в субъектах Российской Федерации***

Основная трудность в рассмотрении вопроса об эффективности работы Уполномоченного заключается в определении исходных принципов и целей его деятельности. Отталкиваться приходится от того, зачем институт создан, поскольку критерии эффективности специфичны для каждой организации. Установление основной идеи, цели института и есть политическая борьба за ту или иную его модель. Определение критериев становится не просто формой установления контроля за работой чиновников, а вкладом в долгосрочное развитие каждой организации, на которую данное правило будет распространяться. Правила отчетности будут инкорпорированы во внутренние правила (через особые процедуры фиксации заявлений, иных документов), которые потом будут выражены в различных публичных действиях

---

<sup>17</sup> Что можно использовать во внутреннем аудите работы организации с целью повышения качества выполнения отдельных операций.

(например, в ежегодных докладах или выступлениях омбудсменов в СМИ).

При всей прозрачности деятельности уполномоченных по правам человека назвать набор критериев, которыми однозначно можно было бы охарактеризовать деятельность отдельной организации как эффективную или нет, практически невозможно. Кроме того, попытки внедрения специальных бюрократических процедур для этих целей чреваты ослаблением и без того не самого влиятельного института, они представляются излишними еще и потому, что уже существуют инструменты контроля за работой омбудсмена. Ежегодные и специальные доклады, в которых, как правило, содержатся и количественные данные об обращениях, выступлениях, инспекционных поездках в закрытые учреждения, говорят сами за себя. Данные доклады создаются для того, чтобы показать, что делается в конкретной организации, и обратить внимание на проблемные точки в общественной жизни.

Вывести однозначные критерии и процедуры практически невозможно. Разделим сферы использования критериев на 1) разрабатываемые научным сообществом, для изучения деятельности института уполномоченных; 2) применяемые в административной практике для оценки омбудсменов со стороны других инстанций, 3) используемые в внутриорганизационном контроле качества работы. Первая сфера и критерии, которые в ней можно сформулировать – нужны, однако могут использоваться только академическим сообществом из-за своей комплексности и концептуальной перегруженности. Вторые — по нашему мнению будут только вредны.

Третий тип критериев эффективности работы, идеи, разрабатываемые уполномоченными по правам человека для себя, будут крайне полезны. Поскольку омбудсмены действуют в едином правовом поле (разумеется, есть и незначительные региональные отличия в законодательстве), они сталкиваются с похожими проблемами как содержательного, так и процедурного свойства. В этом свете обмен опытом и использование успешных решений коллег крайне полезны. Общие или единообразные критерии эффективности могли бы послужить основой для более обоснованного стратегического планирования работы, которое крайне необходимо в ситуации недостатка ресурсов. В случае, если данные критерии будут согласованы с актуальной политической повесткой дня, такими, как повышение открытости администрирования, контроля качества услуг, то планирование работы внутри региональных аппаратов уполномоченных может способствовать более успешному осуществлению административных преобразований как в субъектах, так и в Российской Федерации в целом.

Анализ возможности стандартизации работы уполномоченных по правам человека расширяет представления о возможных способах оценки работы различных государственных и муниципальных организаций, которые оказывают услуги населению. Практически единственное исследование по данной тематике – Р. Карвера и А. Коротаева<sup>18</sup> демонстрирует, ссылаясь на литературу<sup>19</sup>, что для анализа работы омбудсменов можно использовать принципы, разработанные для социальных служб. Нам представляется, что анализ работы уполномоченных может быть полезен для лучшего понимания работы социальных служб и других административных организаций.

---

<sup>18</sup> Карвер Р., Коротаев А. Оценка эффективности национальных институтов по правам человека...

<sup>19</sup> On target: The practice of performance indicators. - L., 2000. - 28 p.; Aiming to improve: The principles of performance measurement. - L., 2000. - 20 p.