

## ИНСТИТУТЫ-МЕДИАТОРЫ И ИХ РАЗВИТИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.

### III. Институт Уполномоченного по правам человека<sup>1</sup>

А.Ю.Сунгуров, Н.П.Распопов, Е.А.Глухова

<СУНГУРОВ Александр Юрьевич, доктор политических наук, зав. кафедрой прикладной политологии НИУ ВШЭ, Санкт-Петербург; президент СПб гуманитарно-политологического центра СТРАТЕГИЯ. РАСПОПОВ Николай Петрович, кандидат исторических наук, доцент факультета менеджмента НИУ ВШЭ, Нижний Новгород. ГЛУХОВА Екатерина Александровна, студентка магистерской программы «Политика и управление» отделения прикладной политологии НИУ ВШЭ, Санкт-Петербург. Для связи с авторами: asungurov@mail.ru, rnp@uic.nnov.ru, katerinaglukhova@gmail.com>

**Ключевые слова:** Уполномоченный по правам человека; омбудсман, права человека; публичная политика; институты-медиаторы; общество и власть.

В наших предыдущих статьях этого цикла мы рассмотрели развитие в современной России двух видов институтов-посредников – общественно-консультационные советы и общественные палаты [Сунгуров и др. 2012а] и фабрики мысли, включая и такую их разновидность, как центры публичной политики [Сунгуров и др., 2012б]. Эта работа посвящена развитию еще одного вида структур-медиаторов, а именно – институту Уполномоченного по правам человека. Это российская модификация института омбудсмана, имеющего шведское происхождение и получившего закрепление в Конституции Швеции 1809 г. Исходно этот институт отвечал за парламентский контроль над средним и низшим уровнем чиновников, причем контроль этот велся «по отклонениям». Индикатором сбоев в системе работы правительственных служб и агентств служила жалоба жителя страны омбудсману на соответствующего чиновника администрации.

До середины прошлого века этот институт существовал только в Швеции и (с 1918 г.) в Финляндии, а затем он получил бурное развитие во всем мире, начиная со стран Европы и англоязычных стран. Такое развитие связывают с существенным ростом чиновников по мере развития государства «всеобщего благосостояния», что привело и к росту сбоев в работе правительственных служб. В этой ситуации и оказался востребованным пришедший из Швеции институт, способный выявлять подобные сбои на основе обращений к нему жителей конкретной страны [Reif 2004; Сунгуров 2005].

Одновременно под эгидой ООН предпринимались шаги по созданию и развитию Национальных институтов прав человека, целью которых было бы продвижение концепции прав человека в ежедневную практику стран-членов ООН путем поддержки образования в области прав человека, а также

---

<sup>1</sup> Опубликовано в: журнале «ПОЛИС», 2013, № 2. С. 110-126. В статье использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта «Сравнительный анализ взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества в процессе становления и развития публичной сферы двух регионов (Санкт-Петербург и Нижегородская область): институты, процессы и инновационные модели», выполненного в рамках программы «Научный фонд НИУ-ВШЭ» в 2011-2012 г.

приведения национальных законодательств в соответствие с международными нормами прав человека. Где-то в середине 1970-х годов оба эти процесса пересеклись, и институт омбудсмана стал рассматриваться как основной (или один из основных) институтов продвижения прав человека [Carver 2005]. В различных странах этот институт принимал разные имена – в Великобритании – Уполномоченный по делам администрации, в Испании и странах Латинской Америки – Защитник народа, во Франции – Медиатор Франции, что подчеркивало его роль посредника между жителями страны и исполнительной властью [Хиль-Роблес 1997; Pegrat 2008]. В странах социалистического содружества первый омбудсман появился в 1988 г. в Польше, еще при В.Ярузельском, и получил название Уполномоченного по правам граждан. Им стала профессор гражданского права Ева Лентовска, [Лентовска 2000]. В поставторитарных странах он выполняет также важную функцию посредника между властью и правозащитными организациями.

Развитие института омбудсмана привлекает внимание как российских, так и зарубежных исследователей, среди первых мы должны выделить публикации СПб гуманитарно-политологического центра СТРАТЕГИЯ [Экспертное обеспечение 2006; Институт омбудсмана 2007; Институт Уполномоченного 2011]. В рамках этой статьи мы не только продолжаем заявленную в заголовке серию публикаций, но и продолжаем тему, начатую в «Полисе» около десяти лет тому назад [Сунгуров 2002]. Предметом нашего внимания будет сравнение развития этого института на федеральном уровне и в двух регионах – Санкт-Петербурге и Нижегородской области.

### **Институт Уполномоченного по правам человека в РФ**

Предложения о создании в России института Уполномоченного по правам человека содержались уже в предвыборных программах ряда кандидатов в народные депутаты РСФСР на выборах 1990 г. После избрания правозащитника и узника брежневских лагерей С.А.Ковалева председателем комиссии по правам человека Верховного совета РСФСР и начала работы над новой Конституцией страны в ее первых проектах (уже осенью 1990 г.) появился институт Уполномоченного по правам человека, который тогда именовался Государственным комиссаром Верховного Совета РФ по правам человека. Первое же юридическое закрепление идея российского омбудсмана получила с принятием Верховным Советом 22 ноября 1991 г. Декларации прав и свобод человека и гражданина РФ (1991) [Gilligan 2010]. Последняя, 40-я статья Декларации гласила, что на Парламентского уполномоченного по правам человека возлагается парламентский контроль над соблюдением прав и свобод человека и гражданина в РФ.

В дальнейшем судьба этого института стала заложником конфликта между президентом РФ и Верховным Советом РФ, но все же в итоговом варианте Конституции, принятом на референдуме в декабре 1993 г. было упоминание о том, что «в полномочия Государственной Думы входит назначение Уполномоченного по правам человека РФ, действующего на основе Конституционного закона». На одном из первых заседаний Государственной Думы в начале 1994 г. в рамках пакетного соглашения между фракциями на пост Уполномоченного был избран С.А.Ковалев, который сохранил за собой и позицию председателя Комиссии по правам

человека при Президенте РФ. В течение 1994 г., с одной стороны, в Думе готовился Конституционный закон об Уполномоченном, а с другой – С.А.Ковалев с коллегами готовился к созданию Аппарата Уполномоченного, вместе с депутатами Госдумы при поддержке ООН изучал международный опыт. Резкая критика с его стороны начавшейся в конце 1994 г. первой чеченской войны привела вскоре к его отставке [Finkel 2012].

Если в 1994 г. принятие закона об Уполномоченном в Государственной думе тормозили представители КПРФ и ЛДПР, не желавшие видеть на этом посту С.А.Ковалева, то далее его принятие блокировали уже либеральные фракции, опасаясь избрания представителя коммунистов. Для предотвращения такой ситуации депутатом от «Яблока», проф. В.Л.Шейнисом была предложена более ни в каком законе мира не встречающаяся норма о том, что для включения в список для тайного голосования требуется две трети голосов, а для избрания – только половина. Это дало возможность Думе принять, наконец, в 1996 г. Федеральный Конституционный Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Две попытки выборов, состоявшиеся в апреле и сентябре 1997 г., ни к чему не привели: ни один из кандидатов не набирал необходимого по закону для включения в список для тайного голосования конституционного большинства голосов. На должность Уполномоченного выдвигались, в частности, О.О.Миронов (КПРФ), В.Б.Исаков (Аграрная группа), Е.Б.Мизулина ("Яблоко"), С.А.Ковалев и другие. Наибольшее число голосов в обоих голосованиях набрал О.Миронов.

Избрать Уполномоченного удалось лишь путем заключения нового коалиционного соглашения между фракциями, когда весной 1998 г. коммунисты согласились переизбрать перешедшего в оппозицию председателя комитета по обороне генерала Льва Рохлина, а фракция «Наш дом – Россия» согласилась поддержать кандидата от КПРФ на пост Уполномоченного. В итоге 22 мая 1998 г. д.ю.н., проф. Олег Миронов тайным голосованием был избран на должность Уполномоченного и принес присягу.

Сразу же перед ним встали несколько задач, включая создание аппарата Уполномоченного и налаживания конструктивных отношений с представителями различных ветвей власти и общественными правозащитными организациями. К сожалению, партийные разногласия не позволили С.А.Ковалеву, который не допускал мысли, что представитель коммунистов сможет стать настоящим правозащитником, передать подготовленные им наработки и планы по созданию аппарата, и все пришлось начинать заново. К тому же Миронов как университетский профессор не имел опыта руководства каким-либо коллективом. В итоге важнейшую функцию – подбор сотрудников аппарата – он поручил своему помощнику по работе в Думе, Игорю Горовцеву, который и сделал это на основе своих представлений, пригласив в него много отставных сотрудников МВД и других силовых структур. Через полтора года тот был уволен с поста управляющего делами аппарата, но дело уже было сделано, и проблемы внутреннего менеджмента, иногда выплескивающие наружу, сопровождали Миронова на протяжении всех пяти лет его работы на посту российского омбудсмана [Уполномочен 2000].

Второй важной задачей Миронова налаживание сотрудничества с общественными и государственными организациями. Здесь также были проблемы. Так, вскоре после избрания он в одном из интервью сказал: «Я не понимаю, что такое ‘правозащитник’, зато я знаю, что такое ‘грамотный юрист’». Изначально настороженное отношение к нему как к депутату от КПРФ со стороны либеральной части общества и СМИ еще усилилось, когда в качестве своей первой заграничной поездки он выбрал Кубу, а вернувшись заявил, что не нашел там каких-либо нарушений прав человека.

Однако вскоре, когда началась реальная работа Уполномоченного по правам человека, Миронов как честный юрист и грамотный специалист увидел, что его реальными союзниками являются все же гражданские общественные организации [Миронов 2009]. Правозащитники также заметили его принципиальную позицию. С одной стороны, уже в декабре 1999 г. им было заключено Соглашение о сотрудничестве с Московской Хельсинкской группой (МХГ), затем с петербургским центром СТРАТЕГИЯ, а далее и с другими организациями. На конференции в мае 2001 г. в Москве по случаю 25-летию МХГ и 3-летию института омбудсмена 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, он так и не сумел наладить деловых и партнерских отношений с президентской ветвью власти в России. Как кандидатура от КПРФ, он не имел ни реальной поддержки, ни хороших отношений с Президентом России Б.Н.Ельциным. Такое отношение к Уполномоченному передалось и другим структурами исполнительной власти. Нельзя сказать, чтобы они не реагировали на обращения российского Уполномоченного – напротив, многие дела решались в пользу заявителей, восстанавливались права многих жителей России, однако это была скорее *ре*-активная, чем *про*-активная деятельность. Поддержка 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.

Итогом этого процесса стало неизбрание 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 тогда также не получила необходимых 50% голосов, но ему не хватило совсем немного – около 15 голосов. В течение более чем полугода Миронов продолжал исполнять свои обязанности и только в феврале по предложению Президента В.В.Путина на пост Уполномоченного по правам человека был избран В.П.Лукин.

Третий омбудсман России был избран уже по рекомендации президента РФ четвертой Госдумой РФ, полностью контролируемой пропрезидентской партией «Единая Россия». С одной стороны, это был один из наиболее известных в России и за ее пределами политик демократического направления, второй человек в партии «Яблоко», бывший в третьей Госдуме вице-спикером, а в первой и во второй – председателем Комитета по

международным отношениям, а до этого – первым послом свободной России в США. У него были прочные связи 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 Путина назначение Лукина было важным сигналом для российской и международной общественности о том, что он сохраняет верность принципам прав человека. Спустя пять лет, в 2009 г. уже по предложению Президента В.А.Медведева Госдума утвердила Лукина на второй срок.

Закон «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» соответствует современным мировым стандартам, и это стало одним из причин присвоения российскому институту Советом по правам человека ООН статуса Национального института прав человека категории «А». Он дает высокую степень независимости - как от исполнительной, так и от представительной ветвей власти на время его полномочий, его отставка крайне затруднена. Вместе с тем вопросы материального обеспечения находятся в ведении Администрации Президента РФ, и ситуация, когда Уполномоченный и его аппарат, насчитывающий сегодня более двухсот человек, до сих пор (летом 2012 г.) не имеют отдельного здания, отражает отношение президентской администрации к его месту в государственной системе.

Деятельность института Уполномоченного, как уже отмечалось, можно условно разделить на два основных блока. Во-первых, это *ре-активная* работа, связанная с реакцией на нарушение прав человека, с усилиями по восстановлению нарушенных прав (которая обычно занимает основную часть времени и усилий Уполномоченного и его аппарата). Во-вторых, это *про-активная* деятельность, направленная на предотвращение нарушений прав человека, что включает в себя прежде всего право законодательной инициативы, возможность обращения в Конституционный или Уставной суд, а также развитие гражданского образования и образования в области прав человека. Важную роль в *про-активной* деятельности играет также Ежегодный и Специальный доклад, которые Уполномоченные представляют президенту РФ, Госдуме и общественности. Здесь мы остановимся прежде всего на *про-активной* стороне, а также специфических формах выполнения этим институтом функций медиатора между властью, структурами гражданского общества и академического сообщества.

Находясь на посту Уполномоченного, Миронов уделял достаточное внимание развитию гражданского образования, в этот период в его аппарате начала даже готовиться Федеральная программа гражданского образования, проводились конкурсы студенческих и школьных работ по правам человека. Но главное направление, на котором Миронову удалось достичь серьезных успехов, – издание литературы по правам человека [Защита 2001; Теория 2004], а также материалов о деятельности самого института Уполномоченного [Права 2001; Деятельность 2002]. Хорошим примером совместной деятельности Уполномоченного по правам человека в период Миронова и ведущих правозащитных организаций, стала совместная (Уполномоченный, МХГ и СПб центр СТРАТЕГИЯ) подготовка первого в

России справочника «Неправительственные правозащитные организации Российской Федерации» [Неправительственные 2002], который вышел с предисловиями руководителей всех трех этих организаций. К сожалению, в период работы Лукина обширная издательская деятельность Аппарата Уполномоченного в РФ была прекращена, а в последние годы в Аппарате был даже ликвидирован отдел правового просвещения.

Остановимся теперь на выполнении Уполномоченным функции медиатора, посредника между организациями гражданского общества и властными структурами. В случае Миронова она реализовывалась, на наш взгляд, достаточно слабо, так как в начале своего срока его отношения с правозащитными и другими общественными организациями были довольно «натянутыми», а затем, когда эти отношения существенно улучшились, стали прохладными отношения с исполнительной и представительной властью.

В случае Лукина ситуация иная. Ему удалось поддерживать достаточно конструктивные отношения с правозащитниками и властью, все более последовательно выполняя функции посредника между властью и гражданскими организациями. Апогеем стала, на наш взгляд, его активная роль в период подъема гражданской активности зимой 2011/2012 г. Он выступал в СМИ с оценкой митингов и демонстраций, наблюдал за их ходом лично, участвовал в постоянных коммуникациях с органами правопорядка в ходе массовых шествий, неоднократно встречался с президентом РФ и т.д.

Причины такого различия требуют отдельного анализа. Здесь же еще раз отметим, что в случае Лукина существенную роль играет его исходная принадлежность к московскому академическому и политическому обществу, в котором прошла вся его жизнь. Миронов же большую часть своей жизни был профессором права в уважаемом, но все же саратовском вузе, и не принадлежал исходно ни к какому из сегментов московской элиты.

### **Институт Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге**

В Санкт-Петербурге работа по созданию института Уполномоченного по правам человека началась активно в 1997 г., по инициативе СПб гуманитарно-политологического центра СТРАТЕГИЯ. В том году при поддержке программы ЕС ТАСИС центр реализовал проект «Разработка и обсуждение закона 'Об Уполномоченном по правам человека' в Санкт-Петербурге». Он провел три рабочих встречи и две конференции, в которых участвовали и депутаты Законодательного Собрания СПб, и представители администрации города, и эксперты-юристы ряда европейских стран, и действующие омбудсмены Швеции. На итоговую конференцию пришли и губернатор В.А.Яковлев, и начальник юридического комитета правительства города Д.Н.Козак, и депутат Госдумы, первый российский омбудсман С.А.Ковалев [Развитие института 1999]. На этой конференции были представлены два варианта законопроекта. Один из них, подготовленный группой Л.П.Романова, был принят Законодательным собранием и утвержден губернатором СПб уже в декабре 1997 г. Санкт-Петербург стал, таким образом, пятым субъектом РФ, в котором был принят закон «Об Уполномоченном по правам человека».

Однако затем начались осложнения. Уже весной 1998 г., его оспорила Прокуратура, указав на несоответствие недавно принятому Федеральному

Конституционному закону «Об Уполномоченном... в РФ». В петербургском законе Уполномоченный был конституирован как автономная, но все же структура Законодательного собрания города – депутаты посчитали, что только «под крылом» законодательного собрания Уполномоченный сможет выстоять перед ожидаемым давлением со стороны Администрации города.

Мы не будем рассматривать все перипетии, предшествовавшие избранию первого Уполномоченного. Только летом 2007 г. было восемь безуспешных попыток его выборов (эти события подробно описаны нами ранее [Сунгуров, Цымбалова, Лопатина 2011]). Так, один раз для избрания бывшего депутата Госдумы «яблочника» Ю.М.Нестерова не хватило всего одного голоса. Причем это был голос Ю.П.Гладкова, представителя либеральной партии – СПС, который не мог простить Нестерову неправильного, по его мнению, поведения еще на выборах в Думу 1993 г.<sup>2</sup>. Основной причиной столь длительной затяжки с выборами Уполномоченного было рассмотрение его фигуры как части пакетных соглашений между фракциями регионального парламента, а также отсутствие длительное время в законодательном собрании города доминирующей фракции.

Первым Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге стал И.П.Михайлов, бывший председатель комитета по законодательству Законодательного Собрания города и один из лидеров фракции ЕР, который весной 2007 г. проиграл выборы в региональный парламент. Избрание его на должность государственного правозащитника было фактически формой его статусного трудоустройства, так как к защите прав человека он ранее имел косвенное отношение, а к правозащитникам, включая и самого В.П.Лукина, относился очень скептически. Выдвижение его фигуры на пост Уполномоченного сплотило и городских правозащитников, которые даже создали Петербургский правозащитный совет, и вызвало резкие протесты В.П.Лукина – но воля фракции «Единой России» была непоколебима.

Вскоре, однако, выяснилось, что Михайлов всерьез взялся за новое для себя дело, сформировал вполне дееспособный аппарат порядка двадцати человек (а талант менеджера проявился еще в Законодательном собрании, когда, унаследовав пост председателя комитета по законодательству у «яблочника» В.Калинина, он сохранил практически всех квалифицированных сотрудников аппарата этого комитета), и стал всерьез защищать права жителей Санкт-Петербурга. Руководителем аппарата у него стал С.А.Лаптев, один из сотрудников комитета по законодательству, который помог Михайлову создать достаточно эффективно работающий коллектив. Свою роль сыграло и сотрудничество с СПб центром СТРАТЕГИЯ, который уже несколько лет, за неимением петербургского омбудсмана, успешно проводил семинары-тренинги для аппаратов региональных омбудсманов.

К осени 2009 г. Михайлов занимался и защитой прав обманутых дольщиков, и вел переговоры с представителями несистемной оппозиции об облегчении порядка получения разрешений на проведение митингов [Курносова 2009]. Он начал всерьез говорить о системных недостатках власти, т.е. все более начинал «входить во вкус» деятельности государственного правозащитника. Но этому положили конец его бывшие

---

<sup>2</sup> Беседа с Ю.П.Гладковым, апрель 2005 г.

коллеги по фракции «Единой России», обвинившие его в том, что сотрудники его аппарата занимались политической деятельностью (они баллотировались в орган местного самоуправления в одном из поселков Ленинградской области). Оперативно создали комиссию по расследованию. Выводы комиссии были неутешительными, и депутаты воспользовались поправкой в закон, позволявшей им отправлять его в отставку в связи с выражением недоверия (по иронии судьбы, поправка была разработана и внесена самим Михайловым в бытность депутатом).

Вторым Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге пару месяцев спустя был избран журналист и драматург А.С.Козырев, бывший депутат и председатель комиссии Ленсовета (1990-1993) по связи и информатике, работавший на общественных началах председателем Общественного совета Санкт-Петербурга<sup>3</sup> и председателем комиссии по помилованию при губернаторе СПб. О его работе на посту Уполномоченного сложно сказать что-либо плохое, равно как и что-либо хорошее. Он продолжал по мере сил начатое Михайловым, но без его напора, стараясь ни с кем не портить отношений. Часть активных сотрудников его аппарата, будучи невольными поводом для снятия Михайлова с должности, ушли из аппарата вместе со своим шефом, один из них – С.А.Лаптев, стал вскоре руководителем аппарата созданного института Уполномоченного по правам ребенка в СПб, помогая С.Ю.Агапитовой, избранной на этот пост, создать эффективную команду. По сути, предметом живого интереса у Козырева было создание собственного театра, помещение для которого было выделено ему администрацией города. И как только вместо В.И.Матвиенко, перед которой у него были, по-видимому, какие-то обязательства, на пост губернатора СПб был избран Г.С.Полтавченко, Козырев подал с поста Уполномоченного в отставку, мотивируя это желанием дать возможность губернатору создать свою собственную команду. Эта отставка была принята в декабре 2011 г.

Третьим Уполномоченным по правам человека стал в июне 2012 г. А.В.Шишлов, также бывший депутат Ленсовета (1990-1993), работавший затем директором программ СПб центра СТРАТЕГИЯ, и бывший в 1996-1997 гг. инициатором проекта центра по подготовке закона «Об Уполномоченном по правам человека в СПб». В 1996-2003 гг. он был депутатом Думы РФ, членом фракции «Яблоко», а затем работал в посольстве России в Австрии, курируя деятельность международных научных институтов в Вене.

Выдвижение его кандидатуры губернатором СПб Г.С.Полтавченко стало сюрпризом как для петербургских правозащитников, которые уже выдвинули на этот пост члена регионального политсовета «Яблока», секретаря Петербургского правозащитного совета Н.Л.Евдокимову, так и для сотрудников администрации города, где всерьез рассматривалась кандидатура представителя губернатора в Законодательном Собрании М.М.Бродского. Можно предположить, что существенную роль сыграл здесь В.П.Лукин, пролоббировавший кандидатуру А.В.Шишлова в Администрации Президента РФ, которому, по-видимому, надоела чехарда с Уполномоченными «северной столицы» и который, с другой стороны, хорошо

---

<sup>3</sup> О работе А.С.Козырева на посту председателя Общественного совета см. первую статью этого цикла [Сунгуров и др. 2012а]



знал деловые качества предложенного им кандидата по совместной работе, как в Госдуме, так и в партии «Яблоко».

В результате А.В.Шишлов был избран в июне 2012 г. на пост Уполномоченного, получив при этом поддержку почти всех голосовавших депутатов. Уже с первых шагов он постарался наладить конструктивные отношения, как с правозащитными, так и с другими общественными организациями города, и параллельно встречался с представителями МВД, прокуратуры, ФСИН, развивая конструктивное взаимодействие и с ними. Время покажет, насколько он сможет реализовать в Санкт-Петербурге функцию государственного медиатора, во всяком случае, предпосылки для этого у него имеются.

Нормативные основы деятельности Петербургского Уполномоченного мы рассмотрим несколько позднее, в сравнении со случаем Нижнего Новгорода. Здесь же кратко остановимся на некоторых итогах работы двух первых петербургских омбудсманов.

Реактивная составляющая у обоих Уполномоченных была выражена достаточно сильно. Они оба вели прием жителей и предпринимали требуемые действия в их защиту. Можно отметить, что Козырев более жестко подходил к разделению жалоб и обращений на приемлемые и неприемлемые, относя к последним все жалобы на судебную систему. Михайлов, напротив, рассматривал такие случаи, особенно если речь шла о процедурных и этических нарушениях ведения судебных процессов, и сообщал о них в специальном разделе своего Ежегодного доклада за 2008 г.

Сравнивая число обращений жителей города, мы видим снижение числа письменных обращений в период деятельности Козырева. Так в 2008 и в 2009 гг., когда Уполномоченным был Михайлов, их было соответственно 1621 и 1832, а в 2010 г., в период деятельности Козырева – 1199 [Ежегодный доклад 2011, с. 17-18]. Снижение числа обращений в полтора раза свидетельствует, на наш взгляд, не о резком улучшении ситуации с правами человека в Санкт-Петербурге, а о некоторой потере доверия жителей к этому каналу восстановления своих нарушенных прав. Другой важный показатель деятельности уполномоченных – процент обращений, по которым нарушенные права были восстановлены, составляет для УПЧ: в 2008 г. – 11,4%, в 2009 – 15,5%, в 2010 – 11,8%. Эта небольшая цифра свидетельствует о сложности восстановления прав, но и здесь мы видим некоторое снижение после прихода нового Уполномоченного.

Если же обратиться к *про*-активной деятельности Уполномоченных, то мы видим здесь еще большие различия. Михайлов, действуя активно, выступая, пусть и не всегда адекватно, на разных публичных площадках, привлекал внимание к своему институту, и о нем узнавало все больше и больше людей. Он говорил о системных нарушениях в организации работы исполнительной власти, и о необходимости исправления этих ошибок. При этом он так и не наладил отношений с Советом правозащитных организаций города, который публично поддержал затем его скоропалительную отставку.

В случае второго УПЧ, Козырева, ситуация была скорее обратной. И его деятельность была менее заметной, и конфликтов вокруг него практически не было. Экспертно-консультативного совета он вокруг себя так и не создал. Им был разработан совместно с РГПУ им. А.И.Герцена план мероприятий по

правовому просвещению жителей Санкт-Петербурга, однако к его реализации не удалось ни одной из активно работающих в этой сфере неправительственных организаций. В заключение его Ежегодного доклада за 2010 г. говорится о необходимости обеспечения справедливых выборов в Госдуму и Законодательное собрание Петербурга, однако сам он ушел в отставку накануне этих выборов.

### **Уполномоченный по правам человека в Нижегородской области**

В Нижегородской области вплоть до 2003 г. не было каких-либо серьезных попыток учреждения поста государственного правозащитника. Возможно, это было связано с наличием на посту губернатора области Бориса Немцова, который, при всем его реформаторском настрое, не нуждался в каких-либо дополнительных фигурах в области прав человека. Когда же он был призван на руководящую должность в Москву, в «правительство младореформаторов», то в области были более важные для местной политической элиты проблемы. Как известно, преемник Немцова на посту губернатора И.П.Скляр проиграл следующие выборы лидеру коммунистов Геннадию Ходыреву, который в свою очередь изначально не был заинтересован в создании института Уполномоченного по правам человека. Созданную еще в середине 1990-х Комиссию по правам человека при губернаторе возглавлял известный правозащитник С.Шимоволос.

При этом варианты законопроекта «Об Уполномоченном по правам человека» существовали. Так, С.Б.Сперанский, один из кандидатов на должность Уполномоченного в 2004 г, вспоминал, что когда он был депутатом Законодательного собрания в середине 1990-х, он начинал разрабатывать этот закон, но остановился из-за сомнений в эффективности института [Тема программы 2004]. В то же время какой-либо организации, заинтересованной в продвижении этого института, как это произошло в Санкт-Петербурге, в Нижегородской области не нашлось.

Как считают местные эксперты, толчком к созданию этого института стал визит в область в 2003 г. Уполномоченного по правам человека в РФ О.О.Миронова. В самом конце того года закон был принят Законодательным собранием, и в начале января 2004 г. – утвержден губернатором. Летом 2004 г. общественность области широко обсуждала кандидатов на пост Уполномоченного, среди которых был уже упомянутый Сергей Сперанский – бывший депутат Законодательного собрания, выдвинутый Ассоциацией правозащитных организаций области и поддержанный губернатором Г.Ходыревым, М.Синицын, юрист и член партии «Яблоко», выдвинутый мэром г. Арзамаса, другие кандидаты [Тема программы 2004].

В итоге этих обсуждений, которые велись и публично и кулуарно, появилась устраивающая большинство депутатов Законодательного собрания кандидатура 61-летнего юриста В.В.Ольнева, который около десяти лет возглавлял правовое управление Законодательного собрания Нижегородской области, а до этого около двадцати лет проработал на различных должностях в Горьковском облисполкоме – инструктором и заместителем заведующего организационно-инструкторского отдела, заведующим общим, затем государственно-правовым отделом. Ольнев и был избран 18 ноября 2004 г. Уполномоченным по правам человека в

Нижегородской области, которая стала, таким образом, двадцать восьмым субъектом РФ, в котором появился институт Уполномоченного.

Громадный опыт аппаратной работы на различных постах исполнительной и законодательной власти как советского, так и постсоветского периода, конечно, наложил отпечаток и на стиль работы Ольнева на посту Уполномоченного – публичной фигурой в области он так и не стал, считая главным в своей деятельности защиту прав конкретных людей. Иначе говоря – *про*-активной работе в публичной пространстве он явно предпочитает работу *ре*-активную, в случае прецедентных, по его мнению, дел, сопровождая пострадавших в суде и поддерживая их апелляции в случае несправедливых, на его взгляд, приговоров.

Спустя пять с небольшим лет после своего первого назначения, в феврале 2010 г. Ольнев был решением Законодательного собрания назначен на второй срок. Его кандидатура была внесена совместно губернатором области В.П.Шанцевым и тринадцатью депутатами Законодательного собрания. Это предложение поддержали 40 депутатов из 43 принявших участие в голосовании. Тогда же были внесены изменения в закон «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области», в соответствии с которым в области вводится государственная гражданская должность Уполномоченного по правам ребенка, с обязанностями заместителя Уполномоченного по правам человека. В соответствии с этой новацией, Ольнев по согласованию с губернатором области Шанцевым назначил руководителя своего аппарата С.Б.Барабанову, кандидата социологических наук, работавшую ранее в сфере социальной защиты, в 1998-2002 гг. – депутата Законодательного собрания области. Таким образом, Ольневу удалось избежать дробления своего небольшого аппарата и создания параллельной структуры Уполномоченного по правам ребенка<sup>4</sup>.

В ежегодных докладах Ольнева информации его *про*-активной работе посвящено не более 10% всего объема доклада. Слабое внимание уделяется присутствию в Интернете – его аппарат не имеет собственного сайта в отличие от Уполномоченных в РФ и в Санкт-Петербурге, а информирует о своей деятельности он через веб-страничку на сайте областной администрации. Обновление новостной ленты происходит примерно раз в два месяца или реже.

Особенность *ре*-активной работы В.В.Ольнева – его активное сопровождение ряда судебных процессов, при этом число случаев такого сопровождения (вплоть до обращений в Верховный суд РФ) составляет от 25 до 15 в год. Большинство Уполномоченных в других регионах такой деятельностью не занимается. Отражением активной работы с жалобами стал и постоянный (вплоть до последнего года) рост числа письменных обращений: 2005 г.– 380, 2006 – 548, 2008 – 1348, 2009 – 1910, 2010 – 1930, 2011 г. – 1782. В ежегодных докладах также приводятся данные о числе положительно решенных обращений к Уполномоченному: 2006 – 22%; 2008 – 12%, 2009 – 35%; 2010 – 39%; 2011 – 51%. На наш взгляд, доля

---

<sup>4</sup> Напомним, что в Санкт-Петербурге за месяц до отставки И.П.Михайлова в 2009 г. его аппарат был сокращен вдвое. Официальной причиной такого сокращения было именно создание в городе института Уполномоченного по правам ребенка.

положительных решений по жалобам в 40-50% в условиях современной России выглядит все же несколько удивительной.

### **Сравнение деятельности рассмотренных Уполномоченных**

В Федеральном Конституционном Законе (ФКЗ) 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» (п.1 ст.1). Эта же формулировка фактически воспроизводится в первой статье законов обоих рассматриваемых субъектов РФ. Однако далее возникают некоторые различия. Так, эта цель раскрывается далее в п. 3 статьи 1 ФКЗ следующим образом: «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». В п.4 ст. 3 закона Нижегородской области мы видим эти же формулировки, которые отсутствуют в законе Санкт-Петербурга. В последнем случае мы находим, однако, такую новацию, как: «В компетенцию Уполномоченного входит защита фундаментальных гражданских и политических прав человека, определенных в статьях 2-21 Всеобщей декларации прав человека, а также иных прав человека в случае их систематического или массового нарушения на территории Санкт-Петербурга» (ст.1, п. 5). Она отсутствует в иных рассматриваемых случаях.

Сравним теперь определенные законом задачи института Уполномоченного в Санкт-Петербурге и в Нижегородской области (в ФКЦ перечень этих задач отсутствует) – (см. табл. 1).

Таблица 1

### **Сравнение задач Уполномоченных по правам человека в Санкт-Петербурге и в Нижегородской области<sup>5</sup>**

	<i>Ст.2 закона «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге»</i>	<i>Ст. 4 закона «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области»</i>
1	- организация и осуществление контроля над соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти Санкт-Петербурга, органами местного самоуправления в	

<sup>5</sup> Нумерация строк таблицы соответствует порядку перечисления задач в случае Санкт-Петербурга.

	Санкт-Петербурге, их должностными лицами;	
2	- содействие восстановлению нарушенных прав граждан;	4) всемерное содействие восстановлению нарушенных прав человека;
3	- содействие совершенствованию законодательства Санкт-Петербурга в части соблюдения прав человека;	5) принятие мер по совершенствованию законодательства о правах человека и приведению его в соответствие с международными стандартами;
4	- информирование жителей Санкт-Петербурга о положении в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге;	
5	- правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты;	3) правовое просвещение и разъяснение гражданам их прав;
6	- содействие совершенствованию механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге	1) усиление гарантий государственной защиты прав и свобод человека;
7	- содействие координации деятельности органов государственной власти Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге.	2) содействие беспрепятственной реализации и соблюдению прав и свобод человека и гражданина государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Из табл.1 видно, что если задачи, приведенные в строках 2, 3 и 5 таблицы практически совпадают, то формулировка задачи в строке 6 в случае Санкт-Петербурга выглядит гораздо конкретнее. Это же относится и к последней задаче, так как именно координация деятельности органов государственной власти позволяет содействовать реализации прав человека этими органами. При этом в законе Нижегородской области отсутствуют такие задачи Уполномоченного, как информирование жителей региона о положении с соблюдением прав человека (строка 4 в табл. 1) и тем более организация и осуществление контроля над деятельностью органов государственной власти по соблюдению прав человека (строка 1 в табл. 1).

Мы видим, что по перечню задач Уполномоченного закон Санкт-Петербурга выгодно отличается от нижегородского закона. Кроме того, наличие в нем формулировки, что в компетенцию Уполномоченного входит защита именно фундаментальных гражданских и политических прав

человека (отсутствующей как в ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ», так и в законе о Нижегородском Уполномоченном), позволяет Уполномоченному фокусировать свое внимание именно на про-активной деятельности своего аппарата.

Однако рассмотренный опыт деятельности Уполномоченных хорошо демонстрирует, что в реальной жизни эти особенности нормативной базы обсуждаемых институтов практически не влияют на их деятельность. Так, первый петербургский омбудсман И.П.Михайлов, изначально строил свою работу не на защите фундаментальных гражданских и политических прав, а на помощи конкретным людям, и лишь постепенно пришел к пониманию роли фундаментальных прав. Но в это самое время его и отправили в отставку. Второй же петербургский омбудсман также не акцентировал своей задачи защиты фундаментальных гражданских и политических прав, и тем более не пытался организовывать контроль над соблюдением прав человека органами государственной власти и МСУ. В то же время нормативная основа начинает играть роль в случае желания власти поставить омбудсмана «на место», как это случилось в случае Михайлова, или даже лишить его этого места.

Важная черта Уполномоченного – его известность в поле публичной политики, одним из отражений которой может служить его представленность в Интернете. Мы определили число упоминаний соответствующего института и конкретного лица, его возглавляющего, при наборе в поисковой строке сайта [www.google.ru](http://www.google.ru) соответствующих запросов. Результаты этой процедуры, проведенной 17 августа 2012 г. представлены в табл. 2

Таблица 2

**Длительность работы и представленность омбудсманов в Интернете**

№	Формулировка запроса	Длительность работы	Число упоминаний
1.	Уполномоченный в РФ С.А. Ковалев	1 год	28600
2.	Уполномоченный в РФ О.О.Миронов	5 лет 7 мес.	70300
3.	Уполномоченный в РФ В.П.Лукин	8 лет и 7 мес	449000
4.	Уполномоченный в СПб И.П.Михайлов	2 года 3 мес.	122000
5.	Уполномоченный в СПб А.С.Козырев	2 года	24900
6	Уполномоченный в СПб А.В.Шишлов	3 месяца	36900
7	Уполномоченный в Нижегородской области В.В.Ольнев	7 лет 7 мес.	11400

Из табл. 2 видно, что для нижегородского омбудсмана действительно характерен существенно менее публичный характер его деятельности по сравнению со всеми тремя петербургскими омбудсманами. Видно также успешное начало деятельности по этому критерию у А.В.Шишлова.

Что же определяет в современных российских условиях особенности работы института Уполномоченного? На наш взгляд, в первую очередь – это предшествующий опыт деятельности и особенности характера личности, занимающего эту должность. Так, на федеральном уровне диссидентский опыт бескомпромиссной борьбы за права человека, включающий и тюремное заключение, достаточно быстро привел С.А.Ковалева к острому конфликту и с президентом РФ и с большинством Госдумы и как результат – к его отставке. О.О.Миронов сумел в процессе работы наладить конструктивное

сотрудничество с общественными правозащитниками, но в итоге лишился поддержки власть предержащих и не был избран на второй срок. В отличие от него В.П.Лукин, оставаясь «своим человеком» для общественных правозащитников, смог найти оптимальную форму работы с Администрацией Президента, и был переизбран на второй срок. Свою роль здесь сыграли и его дипломатические способности, и принадлежность к московской элите.

На региональном уровне мы также видим важную роль личности Уполномоченного. Так, мастер спорта по пулевой стрельбе И.П.Михайлов всерьез поверил в свою независимость и был отправлен в отставку. Второй петербургский Уполномоченный – А.С.Козырев, имея опыт многолетнего руководства Общественным советом Санкт-Петербурга, выполнявшем скорее декоративные функции, никому не мешал и на посту Уполномоченного, но затем, по-видимому, понимая несоответствие своего стиля требованиям времени, особенно в преддверии «горячей политической зимы» 2011/2012 гг., сам ушел в отставку. Нижегородский омбудсман В.В.Ольнев, в соответствии со своим опытом работы в аппаратах власти, и свою работу на посту Уполномоченного по правам человека строит минимально публично, занимаясь – и довольно успешно, помощью конкретным людям. Эта работа в совокупности с его отсутствием в поле публичной политики региона и привела, скорее всего, к его практически единогласному переизбранию на второй срок. Кроме того, принципиально уделяя большое внимание борьбе с ошибками судебной системы, он не затрагивал интересов власти региональной.

Если же рассматривать развитие института Уполномоченного как часть эволюции политической системы и политического режима России и ее регионов, то мы можем выделить здесь несколько периодов. Прежде всего, это начало 1990-х годов, период демократических реформ, когда закладывались институты демократического правового государства и были востребованы такие личности, как С.А.Ковалев. На федеральном уровне именно тогда разрабатывалась концепция института Уполномоченного по правам человека, и он получил конституционное закрепление. На региональном уровне в некоторых случаях этот процесс продолжался и в середине 1990-х. Так, в Петербурге в законе об Уполномоченном (1997 г.) появились указанные выше новации о контроле органов власти по соблюдению прав человека, о приоритете содействию соблюдению фундаментальных гражданских и политических прав и т.д.

Второй этап – это становление нового российского государства в середине 1990-х, когда при очень важной роли президентской власти в стране наблюдался еще определенный уровень политического плюрализма. Тогда позиция Уполномоченного по правам человека рассматривалась как важный политический пост, и за него велась острая позиционная борьба в федеральном и ряде региональных парламентах. Этим определился и долгий срок принятия Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном...» (почти три года между принятием в первом чтении и окончательным принятием), и полтора года до избрания Уполномоченного. На уровне Санкт-Петербурга, где в Законодательном собрании еще долго не было доминирующей политической силы, это привело к 10-летнему сроку попыток избрания Уполномоченного. В Нижегородской же области в силу

ряда причин, как на первом, так и на втором этапе не оказалось политических и общественных сил, заинтересованных в создании самого института регионального омбудсмана.

Третий этап – выстраивание «вертикали власти» при президентстве В.В.Путина, когда основные решения начинают приниматься в связке Администрация Президента РФ – партия «Единая Россия». В этой ситуации принятое решение о создании института Уполномоченного быстро реализуется по принятию закона и избранию на этот пост подходящей кандидатуры, как это произошло в 2004 г. в Нижнем Новгороде. Толчком для такого решения могло оказаться и желание не отстать от других регионов, и лоббирование института со стороны федерального омбудсмана (визит в Нижний Новгород в 2003 г. О.О.Миронова). В Санкт-Петербурге таким толчком стало желание элиты найти престижное место для не попавшего в региональный парламент И.П.Михайлова. Однако уже в случае Михайлова эта система начинает давать сбои, и уже сам функционал государственного правозащитного института, наложившись на свойства возглавлявшей его личности, привел к отставке Уполномоченного. В ситуации же Ольнева, не выходящего в региональное поле публичной политики, но реально помогающего конкретным людям, он успешно работает уже восьмой год.

Нашел оптимальную линию поведения и В.П.Лукин, при этом он также и выработал эффективные в условиях российской «вертикали власти» формы влияния на назначения региональных омбудсманов, которые формально являются прерогативой исключительно властей субъекта федерации. Так, потерпев неудачу в публичном выступлении против назначения на пост петербургского Уполномоченного Михайлова в 2007 г., в 2012 г. он сумел, по мнению ряда экспертов, пролоббировать назначение на этот пост А.В.Шишлова. Тот изначально не рассматривался среди кандидатов, но фактически имел все нужные для работы на этой должности предпосылки.

### **Институт Уполномоченного и другие институты-медиаторы**

Остановимся, наконец, на том, в какой степени Уполномоченные реализуют функцию института-медиатора и как они взаимодействуют с другими институтами-медиаторами, рассмотренными нами в предыдущих статьях этого цикла [Сунгуров и др. 2012а; Сунгуров и др. 2012б]. На федеральном уровне наиболее близок к роли института-медиатора, на наш взгляд, третий российский омбудсман – В.П.Лукин. Он активно и взаимодействует с другим эффективным институтом-медиатором на федеральном уровне – Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, который был рассмотрен нами ранее [Сунгуров и др. 2012а]. Слабее уровень его взаимодействия с российскими фабриками мысли и центрами публичной политики. Оно могло бы выразиться, например, при подготовке Ежегодных и Специальных докладов. Но здесь, скорее, инициатива должна исходить от его аппарата.

Для случая Санкт-Петербурга более всего перспектив, чтобы стать институтом-медиатором, имеет, на наш взгляд, институт Уполномоченного по правам человека под руководством А.В.Шишлова, так как работа И.П.Михайлова на этом посту закончилась острым конфликтом с властью предрержащими. А.С.Козырев же, если и реализовывал медиаторские



функции, то в рамках патерналистской, а не партнерской модели взаимодействия общество–государство [Нездюров, Сунгуров 2008]. С другой стороны, случай Санкт-Петербурга – хороший пример взаимодействия институтов-медиаторов разного типа. Так, само создание закона «Об Уполномоченном...» было инициировано и организовано таким институтом – СПб центром СТРАТЕГИЯ, который мы рассматривали ранее как пример центра публичной политики [Сунгуров и др., 2012б]. Во-вторых, эта же организация достаточно успешно сотрудничала и с Михайловым, и с Козыревым, проводя, как отмечалось, обучение сотрудников их аппаратов и оказывая консультативную помощь. В-третьих, после отставки Михайлова, на должность Уполномоченного был востребован именно Козырев, который ранее инициировал создание и возглавлял Общественный совет Санкт-Петербурга (еще один пример института-медиатора). Слабее всего функции института-медиатора выражены в случае нижегородского омбудсмена, что связано, как уже отмечалось, с предшествующим опытом его работы и свойствами его характера. Ниже всего в этом случае и степень его взаимодействия с другими институтами-медиаторами в области.

В заключение отметим, что дальнейшее изучение роли различных институтов-модераторов в этом процессе<sup>6</sup>, на наш взгляд, по-прежнему представляет актуальную задачу, и завершаемый цикл статей, мы надеемся, будет стимулировать других исследователей к развитию темы.

---

*Граждане и политические практики в современной России: воспроизводство трансформация институционального порядка.* 2011. М.: РАПН, РОССПЭН.

*Деятельность института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах (2000 – 2001).* 2002 М.: ИД «Юриспруденция».

*Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге А.С.Козырева за 2010 год.* 2011. СПб.

*Закон Нижегородской области «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области».*

*Закон Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге».* 2011. – *Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга*, N 26, 18.07.

*Защита прав человека. Сборник документов. 1998-2000 гг.* 2001. М.: Юридическая литература.

*Институт омбудсмена как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт. Сборник статей.* 2007. СПб.: Норма.

*Институт Уполномоченного по правам человека в России: опыт ветеранов и позиции экспертов.* 2011. СПб.: Норма.

Курносова О. 2009. «Уход Игоря Михайлова затруднит согласование массовых публичных мероприятий». Доступ: [http://www.mr7.ru/news/politics/story\\_19374.html](http://www.mr7.ru/news/politics/story_19374.html)

Лентовска Е. 2000. *У всех на виду.* М.: Права человека.

Миронов О. 2009. *Очерки государственного правозащитника.* М.: Изд-во СГУ.

---

<sup>6</sup> Уже в процессе работы над этим циклом статей, в изд-ве РОССПЭН в серии «Библиотека Российской ассоциации политической науки» опубликованы коллективные монографии, в которых с разных ракурсов анализируется развитие публичной политики в современной России [Граждане 2011; Права человека 2012; Публичная политика 2012].

Нездюров А.Л., Сунгуров А.Ю. 2008. Взаимодействие органов власти и структур гражданского общества: возможные модели и их реализация в общественно-политической жизни современной России. – *Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством* М.: Вершина.

*Неправительственные правозащитные организации Российской Федерации. Справочник.* 2002. М.: Республика.

*Права человека – высшая ценность. "Круглый стол" руководителей государственных правозащитных ведомств стран СНГ и Балтии. СПб, 10-13 октября 2000 г.* 2001. М.

*Права человека перед вызовами XXI века.* 2012. М.: РАПН; РОССПЭН.

*Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования.* 2012. М.: РАПН, РОССПЭН.

*Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах.* 1999. Том 1. *Петербургский омбудсман.* СПб.

Сунгуров А.Ю. 2002. Из опыта развития института омбудсмана в регионах России. – *Полис*, №2.

Сунгуров А.Ю. 2005. *Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа).* СПб.: Норма.

Сунгуров А.Ю., Захарова О.С., Петрова Л.А., Распопов Н.П. 2012а. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. I. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт. – *Полис*, №1.

Сунгуров А.Ю., Распопов Н.П., Беляев А.Ю.. 2012б. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. II. Фабрики мысли и центры публичной политики. – *Полис*, №4.

Сунгуров А.Ю., Цымбалова Н.А., Я.В.Лопатина. 2011. Незаконченная история петербургского омбудсмана. – *Институт Уполномоченного по правам человека в России: опыт ветеранов и позиции экспертов.* СПб.: Норма.

Тема программы: ОЗС держит долгую паузу с назначением уполномоченного по правам человека. 2004. – *Информационный портал «Политическая кухня»*, 24 августа 2004 г. [www.politkuhnya.ru/index.php?IDobj=1482](http://www.politkuhnya.ru/index.php?IDobj=1482)

*Теория и практика защиты прав человека.* 2004. / Под ред. О.О.Миронова. - М.: Юриспруденция.

Уполномочен на скандал. 2000 – *Российская газета*, 12 февраля. Доступ: [www.rg.ru/anons/arc\\_2000/1202/4.shtml](http://www.rg.ru/anons/arc_2000/1202/4.shtml)

Федеральный Конституционный Закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» – *Российская газета*. 04.03, № 43-44.

Хиль-Роблес А. 1997. *Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана).* М.: Ad Marginem.

*Экспертное обеспечение деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.* 2006. *Материалы научно-практического семинара. Голицыно, 37.02-1.03.2006.* СПб.: Норма.

Carver R. 2005. *Assessing the Effectiveness of national Human Rights Institutions.* Geneva.

Finkel E. 2012. The Authoritarian Advantage of Horizontal Accountability: Ombudsman in Poland and Russia. – *Comparative Politics*, 44(3).

Gilligan E. 2010. The Human Rights Ombudsman in Russia: The Evolution of Horizontal Accountability. – *Human Rights Quarterly*, V. 32.

Pegram Th. 2008. Accountability in Hostile Times: the Case of the Peruvian Ombudsman 1996-2001. – *Journal of Latin American Studies*, V. 40.

Reif L. 2004 *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System.* Boston, MA: Martinus Nijhoff Publishers.