

УДК 347.919.1

ИНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА КАК НОВОЕ НАПРАВЛЕНИЕ УНИВЕРСИТЕТСКОЙ ДЕМОКРАТИИ

Е. И. Носырева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 3 июля 2013 г.

Аннотация: в статье автор анализирует институт омбудсмена и его новые проявления. На примере ряда зарубежных и российских университетов показывается роль и возможности университетского омбудсмена в урегулировании внутриуниверситетских проблем, споров и конфликтов. Институт омбудсмена рассматривается как элемент университетской демократии, отвечающий интересам администрации университета, преподавателей и студентов.

Ключевые слова: омбудсмен, университетский омбудсмен, урегулирование и предотвращение конфликтов.

Abstract: in this article the author analyzes the institute of ombudsman and its modern development. In particular, using examples of a number of American and Russian universities author shows the role and capacity of university ombudsman to resolve the problems, disputes and conflicts and to prevent them. Ombudsman is treated as the element of university that serves the interests of university administration, professors and students.

Key words: ombudsman, university ombudsman, dispute resolution and prevention.

Значение института омбудсмена. Модернизация высшего образования, усложнение и интенсификация взаимодействия различных структур внутри университета с неизбежностью ведут к возникновению разнообразных организационных, психологических, правовых и других проблем и конфликтов, которые требуют своевременного и эффективного урегулирования. Новый Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» [1] закрепляет такие принципы, как демократический характер управления образованием, обеспечение прав участников образовательной деятельности на участие в управлении образовательными организациями, недопустимость дискриминации в сфере образования. В качестве одной из задач правового регулирования в данном законе называется необходимость создания правовых гарантий для согласования интересов участников отношений в сфере образования. В контексте реализации указанных принципов и задач, а также обеспечения условий цивилизованного разрешения внутриуниверситетских проблем и конфликтов представляет интерес опыт по применению такого демократического института как институт омбудсмена.

Во многих крупных зарубежных университетах, а также лишь в отдельных (к сожалению) рос-

сийских вузах действует особое структурное подразделение под названием «офис омбудсмена». Что оно представляет собой, как функционирует и какова его роль в жизни университета?

Само слово «омбудсмен» становится все более известным в российском обществе. Оно, прежде всего, применяется для обозначения должности Уполномоченного по правам человека Российской Федерации [2] и Уполномоченного по правам ребенка Российской Федерации [3] («детский омбудсмен»). Должности уполномоченных по правам человека [4] и ребенка [5] учреждены также и в Воронежской области. Недавно в России учреждена должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей. Такие уполномоченные должны появиться в каждом субъекте Российской Федерации [6]. В связи с возлагаемыми на них задачами они уже получили название бизнес-омбудсменов или инвестиционных омбудсменов.

Таким образом, можно констатировать, что современное развитие института омбудсмена в России идет по пути его специализации и профессионализации.

В качестве разновидности омбудсмена появились так называемые корпоративные или организационные омбудсмены. Например, во многих странах Западной Европы и в США в различных организациях и корпорациях, как частных,

так и государственных, создаются специальные службы с целью урегулирования возникающих в рамках данной организации или корпорации конфликтов, в частности между работодателем и работниками, между управленческим персоналом и подчиненными, между работниками.

Для организации наличие офиса омбудсмана означает возможность саморегуляции, самокоррекции внутренней деятельности, выявления тех сфер, которые в большей степени продуцируют конфликты, проблемы, жалобы, и их исправления на основе рекомендаций омбудсмана. В конечном счете, деятельность омбудсмана позволяет путем предотвращения судебных исков «не выносить сор из избы» и сохранять деловую репутацию. Для работников этот институт предоставляет возможность обращаться с жалобами, заявлениями, предложениями не к администрации, а к независимому, нейтральному лицу, имеющему полномочия на проведение расследования и дачу рекомендаций по урегулированию конфликтов. Данный механизм приводится в действие бесплатно, действует быстро и неформально.

Университетский омбудсмен как представитель организационного омбудсмана (зарубежный опыт). Безусловно, университеты, являясь традиционно наиболее прогрессивными организациями, не могут остаться в стороне от современных тенденций.

Прежде чем обратиться к опыту российских университетов, который пока очень незначителен, рассмотрим, как создавался и работает институт омбудсмана в американских университетах, которые первыми использовали эту идею применительно к образовательной деятельности.

Университетские омбудсмены (University of Campus Ombudsman) стали появляться в США с конца 1960-х гг. в ответ на массовые студенческие волнения и протесты против бюрократизации университетской администрации и недостатков в высшем образовании. Первоначально офисы омбудсменов предназначались для работы с жалобами студентов, защиты их прав и улучшения условий для получения высшего образования. В некоторых университетах они и сохранились в таком виде. Во многих других омбудсмен участвовал в урегулировании разногласий и разрешении конфликтов не только с участием студентов, но и с участием профессорско-преподавательского состава и вспомогательного персонала. По мнению американских исследователей, университеты стали идеальным местом для внедрения института омбудсмана. С одной стороны, это наиболее цивилизованная, прогрессивная часть общества, ко-

торая служит распространению идей его гуманизации, коррекции и улучшения. С другой стороны, большие системы, подобные университету, производят бесчисленное количество внутренних конфликтов. Институ омбудсмана в данной системе – это безопасный и бесприкрытый механизм борьбы с теми проблемами, которые порождаются сложным по своей структуре и зачастую непersonифицированным бюрократическим аппаратом [7, p. 156].

В настоящее время должность омбудсмана учреждена во многих частных и государственных университетах США.

В числе первых такая служба была образована в государственном Вашингтонском университете в 1969 г. Ее целью не была замена уже существующих в университете формальных механизмов (административных, апелляционных) для рассмотрения жалоб. Омбудсмен стал орудием неформального совершенствования деятельности администрации путем компромиссного взаимодействия между управленческими службами, студентами, профессорами, сотрудниками; защиты прав и интересов личности внутри университетского сообщества.

Назначение на должность университетского омбудсмана осуществляется по-разному. Например, в Вашингтонском университете он принимается на работу президентом университета после согласования с представителями студенчества, преподавателей, сотрудников и утверждения кандидатуры исполнительным комитетом Сената университета. В отдельных университетах омбудсмен избирается совместным комитетом, состоящим из представителей студентов и преподавателей. Возможно также его избрание на собрании уполномоченных всех структурных подразделений университета.

Во всех случаях, независимо от порядка назначения, избрания, в соответствии с национальными стандартами эта должность хорошо оплачивается и замещается специалистом, разбирающимся в университетских делах и ориентированным на мирное урегулирование конфликтов.

Как правило, бюджет службы омбудсмана является частью университетского бюджета. Омбудсмен обеспечивается офисом, персоналом и оборудованием, необходимым для исполнения его обязанностей. Рекомендации омбудсмана не обеспечены какой-либо принудительной силой (санкциями дисциплинарного или штрафного характера), но его итоговые доклады по результатам проведенных расследований имеют широкий общественный резонанс, что обеспечивает высокий авторитет службы.

Главные направления деятельности университетского омбудсмана определяются внутренними актами. Так, на основании приказа президента Вашингтонского университета омбудсменов, руководствуясь в целом университетской политикой:

- действует как источник информации и помощи для всех членов университета независимо от того, связаны они с преподавательской деятельностью или нет;

- получает жалобы от студентов, профессоров, преподавателей, сотрудников на нарушения их прав со стороны администрации или отдельных лиц;

- передает жалобу на рассмотрение соответствующего должностного лица;

- проводит расследование обстоятельств дела по жалобе;

- оказывает содействие в поисках путей выхода из конфликтной ситуации;

- дает рекомендации президенту и соответствующим уполномоченным должностным лицам о необходимости принятия решений об изменении внутренних правил или устранения недостатков в деятельности администрации.

Работа университетского омбудсмана предполагает также соблюдение двух основных принципов: не предпринимать никаких действий без согласия заявителя и не разглашать информацию, полученную от заявителя.

С учетом указанных общих положений и принципов университетский омбудсмен действует самостоятельно и принимает все решения по своему усмотрению. В компетенцию университетского омбудсмана входит урегулирование самых разнообразных конфликтов и по субъектному составу, и по характеру. Среди них выделяются споры, разногласия, жалобы:

- связанные с осуществлением преподавательской деятельности (нарушение академических процедур, недобросовестное проведение занятий, недоступность учебных материалов, необъективная оценка студентами уровня преподавания, несоответствие оценки уровню знаний студента и др.);

- связанные с обслуживанием студентов и обеспечением учебного процесса (составление расписания занятий и графика проведения экзаменационной сессии, выделение аудиторий, назначение консультаций, использование учебного оборудования, работа библиотек и т.п.);

- возникающие из трудовых правоотношений (наложение дисциплинарных взысканий, дискриминация, переклассификация, надбавки к заработной плате, условия труда);

- возникающие из внутренних административных правоотношений (распределение долж-

ностных обязанностей, установление прав и управленческой политики, финансовая помощь, злоупотребление должностными полномочиями);

- связанные с оскорблениями, унижениями личности и неуважительным отношением со стороны администрации, коллектива или отдельных лиц, а также с разного рода дискриминацией и сексуальными домогательствами.

В Канаде должность омбудсмана учреждена во многих университетах. Так, в Университете Альберты (провинции Канады) служба омбудсмана действует с 1971 г. Внутренними документами данного университета предусматривается, что его структуры обязаны сотрудничать с омбудсменом в процессе выполнения им своих обязанностей, а при отказе от такого сотрудничества – должны заявить в письменной форме о причинах такого отказа. Ежегодно в конце академического года, а также когда университетский омбудсмен считает это уместным, он готовит письменный доклад, в котором формулирует предложения об изменениях в академических или административных процедурах и практике [8, с. 25].

Российский опыт университетских омбудсменов. В России первая служба университетского омбудсмана была создана в 1998 г. в МГИМО-Университете. В соответствии с Положением об университетском омбудсмене МГИМО омбудсмен избирается Ученым советом университета, выступает как независимый и нейтральный посредник, который помогает студентам, аспирантам, магистрантам, преподавателям и сотрудникам университета решать возникающие между ними и администрацией университета споры и разногласия. При этом омбудсмен наделен самыми широкими полномочиями, включая право доступа к любым документам (кроме медицинских) и записям несекретного характера, ведущимся в университете, если это необходимо для разрешения конфликта. Омбудсмен принимает участие в обсуждении всех решений ректората и других полномочных органов университета, затрагивающих права студентов, преподавателей, сотрудников. Если администрация университета и другие полномочные органы создают препятствия для деятельности омбудсмана, он может требовать их устранения, используя такие средства, как Ученый совет университета, университетская газета и иные средства массовой информации.

Подобные офисы университетских омбудсменов были созданы также в Башкирском государственном педагогическом институте и Волгоградском филиале Международного института управления.

Конечно, это пока очень незначительная практика. Но она свидетельствует о возможности ис-

пользования данного демократического института в рамках российских образовательных учреждений.

Основные черты деятельности омбудсмена. Обобщая деятельность института организационного омбудсмена, в том числе и университетского, можно выделить ряд основных черт:

– является официальной структурой и принимается всерьез всеми членами организации, имеет сильную поддержку со стороны руководства;

– служит источником информации для руководства о возникающих проблемах и конфликтах на всех уровнях организационного управления;

– обеспечивает руководящие службы необходимыми доказательствами для принятия мер по устранению недостатков и нарушений;

– способствует распространению опыта мирного урегулирования конфликтов среди членов организации;

– позволяет внедрять «антивозмездную» политику (должностные лица не наказываются за изменение своих решений в духе доброй воли, преподаватели и студенты не подвергаются гонениям за принесение жалоб);

– обращение к омбудсмену доступно для любого члена организации, независимо от характера выполняемой работы или уровня занимаемой должности;

– обеспечивает урегулирование конфликта с помощью нейтрального третьего лица, имеющего право вхождения в структуры любого уровня и обладающего опытом ведения переговоров;

– гарантирует конфиденциальное урегулирование индивидуального конфликта.

Преимуществом института омбудсмена является то, что это альтернативная и дополнительная возможность урегулирования конфликтов. В то же время, при обращении к омбудсмену не исключается использование судебной формы или иных несудебных процедур урегулирования спора. В частности, новым Законом «Об образовании в Российской Федерации» предполагается создание в образовательных организациях комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, которые образуются на

паритетных началах (своего рода аналог комиссий по трудовым спорам). В отличие от института омбудсмена деятельность такой комиссии носит публичный характер, ее решения обязательны для всех участников образовательных отношений. В связи с этим институт университетского омбудсмена может использоваться как предварительное эффективное средство урегулирования разнообразных конфликтов, способствующее их профилактике, сокращению количества обращений, жалоб как непосредственно к администрации университета, так и в комиссию по урегулированию споров, а также в суды.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Об уполномоченном по правам человека Российской Федерации : федер. конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 28 декабря 2010 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка : указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 36. – Ст. 4312.

4. Об уполномоченном по правам человека в Воронежской области : закон Воронежской области от 30 июня 2010 г. № 66-ОЗ // Собр. законодательства Воронежской области. – 2010. – № 6 (ч. 1). – Ст. 327.

5. О защите прав ребенка на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 26 июля 1999 г. № 101-И-ОЗ (в ред. от 30 июня 2010 г.) // Молодой коммунар. – 2010. – 18 нояб.

6. Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 19. – Ст. 2305.

7. Rowat D. The Campus Ombudsman in North America / D. Rowat, G. Wallace // International Handbook of the Ombudsman : Country Surveys. – 1983. – Greenwood Press. – Vol. 1.

8. Бойцова В. В. Омбудсмены для университетов? / В. В. Бойцова // Правоведение. – 1994. – № 4.

Воронежский государственный университет

Носырева Е. И., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского права и процесса

E-mail: elena@nosyreva.vrn.ru

Тел.: 8-920-211-41-14; 8(473) 220-89-24

Voronezh State University

Nosyreva E. I., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Civil Law and Process Department

E-mail: elena@nosyreva.vrn.ru

Tel.: 8-920-211-41-14; 8(473) 220-89-24