Александр Сунгуров

Институализация прав человека в России: взгляд из 2010 года[1]

Институционализация прав человека неразрывно связана с развитием демократического правового государства, основанного на их приоритете. Соответственно, мера органического включения прав человека в нормативную основу власти и в правоприменительную практику, равно как и развитие собственно правозащитных институтов во власти и в гражданском обществе, может служить критерием становления такого государства, успешности демократического транзита. Вместе с тем само понятие демократического транзита как однонаправленного перехода из состояния авторитаризма к демократии все чаще ставится под сомнение современными исследователями[i]. По мнению многих из них, итогом поставторитарных преобразований может стать вовсе не демократия, а один из вариантов так называемых гибридных режимов[ii]. Кроме того, в последнее время не только в общественно-политической сфере, но и в российском научном сообществе начинают распространяться и тиражироваться представления об «альтернативной модернизации», якобы свойственной России, в рамках которой в принципе нет места либеральным концепции прав человека[iii].

В этих условиях процесс инкорпорации прав человека как в нормативную базу, так и в общественное сознание может также быть не однонаправленным, он может замедляться и даже иногда идти вспять. В первом приближении процесс институционализации прав человека можно разделить на четыре компонента:

[1] Статья опубликована в: Экономика и институты / Под ред. А.П.Заостровцева. – СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2010, с. 61-75.

- инкорпорацию прав человека в нормативную базу государства, проникновение этой концепции из сферы естественного в сферу позитивного права;
- включение концепции прав человека в публичную дискуссию, в которой принимают участие самые различные группы населения, а не только исходные адепты этой концепции, а также принятие концепции прав человека существенной частью общества;
- появление и развитие государственных правозащитных институтов, то есть государственных органов и структур, основной целью которых является именно защита прав человека;
- развитие общественных правозащитных организаций.

В данной статье мы остановимся на первых трех компонентах этого набора. Обстоятельства же и детали развития общественных правозащитных организаций требуют отдельного серьезного анализа[iv].

1. Права человека и российское законодательство

Законодательство Российской Федерации может быть охарактеризовано достаточно высокой степенью включенности обсуждаемой концепции в основные нормативные акты. Так, в Конституции РФ правам человека посвящена вся вторая глава[v], и в целом Основной Закон России в этом смысле полностью соответствует мировым стандартам. Важным показателем является также записанное в Конституции указание на то, что в случае расхождения международных соглашений по правам человека и российских нормативных актов приоритет отдается первым.

Вступление Российской Федерации в Совет Европы, ратификация ею Европейской конвенции по правам человека также подтверждают факт включения концепции прав человека в российское законодательство, так как Европейская конвенция становится теперь частью корпуса нормативных

актов, действующих в нашей стране. Об этом же свидетельствует и распространение юрисдикции Европейского суда по правам человека на территорию и граждан России.

Вместе с тем вряд ли можно говорить сегодня о подлинной инкорпорации концепции прав человека в российскую юридическую систему. Подавляющее большинство российских юристов, особенно тех, которые работают в государственных структурах, воспринимают право исключительно как совокупность существующих в стране законов, то есть исходят из его позитивистской концепции. В рамках этого подхода права человека являются не более чем одной из юридических норм, которые приняты законодателем и им же могут быть отменены.

Известный российский юрист, ныне судья Страсбургского суда по правам человека Совета Европы А.И. Ковлер так описывает соотношение между типами правопонимания в современной России: «Противостояние между двумя типами правопонимания (в терминологии В.С. Нерсесянца) – легистского, настаивающего на монополии государства на правотворчество, и юридического, признающего множественность субъектов правотворчества – похоже, закончилось победой сторонников юридического, антилегистского, подхода, хотя на практике “скрытое” право все еще продолжает пребывать на полулегальном положении по отношению к праву “официальному”»[vi].

На наш взгляд, А.И. Ковлер все же несколько поторопился, точнее, он писал эти строки исходя из ситуации второй половины 90-х годов. Позже, при втором президенте России, процесс пошел в обратном направлении – власть старалась соблюдать именно букву закона, находя способы действовать, формально не противореча конкретным законам. Вместе с тем право, понимаемое в качестве *«науки о добре и справедливости, призванной быть основанием для отличия дозволенного от недозволенного»*[vii], нарушалось в течение первого десятилетия все чаще и чаще (примерами могут служить и все дело Ходорковского, и массовое использование

административного ресурса на выборах, и «зачистка» политического поля, и многое другое).

Наглядная иллюстрация такого формального понимания права – исполнение всех решений Европейского суда по правам человека по конкретным делам без изменения при этом системы деятельности правоохранительных органов, которая постоянно воспроизводит несправедливость и новые жалобы в Европейский суд.

Вторым показателем «движения вспять» в правовом поле является принятие в середине 2000-х годов ряда федеральных законов, существенно ограничивающих прежде всего политические права граждан, а также право на объединение в ассоциации (изменение порядка выбора глав администраций субъектов РФ, законодательства о политических партиях и их участии в выборах и т.д.[viii]). Следует отметить, что наиболее одиозный вариант нового законодательства об общественных организациях все же не был принят, и в этом существенную роль сыграла солидарная негативная позиция мирового сообщества. При этом наиболее опасными с точки зрения возможных нарушений прав человека являются, как это традиционно характерно для России, даже не сами законы, а подзаконные акты и инструкции. Так, например, разрешительный характер митингов и демонстраций, закрепленный и в Конституции, и в соответствующем законе, сводится на нет повсеместной трактовкой термина «согласуется с местными органами власти» как «разрешается» (редко) или «не разрешается» (как правило) этими органами.

Другим примером являются разработанные Росрегистрацией, созданной в 2006 году в соответствии с новым законодательством об общественных организациях, инструкции и формы отчетности, которую должны были представлять НКО в этот государственный орган. Как отмечалось в различных аналитических докладах, для заполнения этих громоздких форм, которые сотрудники Росрегистрации к тому же просто не

могли прочесть в короткие сроки, общественники вынуждены были серьезно отвлекаться от своей непосредственной деятельности.

Вопрос о причинах подобных изменений нормативной базы, и особенно, правоприменительной практики, заслуживает отдельного обсуждения. Здесь можно отметить только сам характер подготовки и принятия Российской Конституции в 1993 г., которые происходили в условиях острой политической борьбы и отсутствия консенсуса между основными сегментами политической элиты того времени[ix]. Так, в этой ситуации не было сколь - либо широкого обсуждения не только в научных, но и в общественных кругах основного проекта Конституции, а Конституционное совещание работало очень сжатые сроки в условиях фактической конфронтации с Верховным Советом РФ. В этой ситуации проекты Конституции рассматривались сквозь призму политического противостояния Президента и Верховного совета РФ, и принятые решения отражали политическую коньюктуру тех дней, а не осознанный выбор общества или его элиты. Можно предположить, что большинство либеральных положений в тексте Конституции, включая и всю ее Вторую главу, стали отражением временного высокого влияния на процесс принятия решений российских правозащитников и либералов-экономистов, уровень которого стал быстро спадать в течение последующего двадцатилетия.

В этих условиях отсутствовало и реальное давление на власть со стороны российского общества с целью заставить ее соблюдать права человека, так как эта концепция не была еще укоренена в общественном сознании, а права человека воспринимались скорее совокупность определенных льгот и действий власти по реализации частных или групповых интересов.

2. Права человека как часть общественного сознания и как предмет общественной дискуссии

Классическую концепцию прав человека, уделяющую основное внимание личным, гражданским и политическим правам, правам первого поколения, или «негативным» правам, к сожалению, разделяет сегодня небольшая, если не сказать малая часть российского социума. Действительно, идеи либерализма, которые составляют основу этой концепции, близки пока далеко не всем. Об этом свидетельствуют и итоги голосований на выборах в федеральный и региональные парламенты (при всех скидках на использование административного ресурса), и результаты социологических опросов[x].

Еще одним индикатором отражения в общественном сознании представлений о правах человека могут служить результаты выполненного силами санкт-петербургского центра «Стратегия» анализа тематики обращений и жалоб к уполномоченным по правам человека в субъектах РФ. Если вычесть жалобы на нарушения личных прав работниками правоохранительных органов (от 10 до 30% от всех обращений), то жалобы на нарушение других прав первого поколения – гражданских и политических прав – составляют около 5%, в отличие, например, от жалоб на нарушение жилищных и социальных прав.

В первом приближении можно выделить три подхода к правам человека:

- *либеральный подход*, в рамках которого права человека определяются как нечто, исходно наличествующее у человека, данное ему природой (или Богом), поэтому никакая власть или государство не вправе на них посягать;
- *социал-демократический подход*, рассматривающий права человека как результат общественного договора, гласного и негласного; соответственно, изменения этого договора могут привести и к изменениям сути обсуждаемого концепта;
- *государственнический (этатистский) подход*, в рамках которого права предоставляет человеку государство в лице суверенного монарха либо

избранного народом парламента; соответственно, тот, кто права дал, может их и забрать.

Если оценить выраженность этих подходов в современном российском общественном сознании, то можно предположить, что для большинства граждан, не относящихся к сотрудникам государственной власти, преобладающим будет социал-демократический подход, за которым близко следует (если не доминирует) подход этатистский. Для государственных же служащих доминирующим является этатистский подход, за которым со значительным отрывом следует подход социал-демократический.

Каким же образом тогда удалось закрепить в Конституции и основных нормативных документах именно классический, либеральный подход к правам человека? Мы уже затрагивали этот вопрос в предыдущем разделе. К представленным выше объяснениям можно также добавить предположение, что общественное сознание тогда было настроено резко антикоммунистически, а потому легко воспринимало и поддерживало либеральные идеи, которые были одновременно и общедемократическими.

Позже, после начала радикальных экономических реформ, для многих россиян понятия либерализма и демократии стали ассоциироваться с беспределом и массовым обнищанием жителей страны, что позволяло и позволяет пока правящим верхам достаточно свободно относиться к нарушению духа, например, политических прав при формальной легальности процедуры изменений законов. Именно поэтому Конституционный суд страны, невзирая на свое же решение 1996 года по алтайскому делу[xi], смог признать не нарушающим Конституцию и права человека новый закон о фактической отмене выборов губернаторов[xii], а общество в целом достаточно спокойно отнеслось к своему отстранению от принятия таких важных решений.

Классические, либеральные представления о правах человека достаточно глубоко укоренены у определенной активной части общества –

российских правозащитников, активистов общественных правозащитных организаций, а также у сочувствующих им представителей научной и творческой интеллигенции, многие из которых сыграли важнейшую роль в закреплении прав человека в российской Конституции 1993 года. Однако в середине 2000-х годов правозащитники стали объектом атак со стороны консервативной части российской власти, обвинений в антигосударственной и чуть ли не шпионской деятельности, что не могло не повлиять и на авторитет самого понятия прав человека в российском обществе. Кроме того, широкое использование риторики защиты прав человека во внешней политике США, в том числе для оправдания бомбардировок Сербии и оккупации Ирака, также не могло не отразиться на отношении к этой концепции многих россиян.

Таким образом, говорить об институционализации прав человека в российском общественном сознании пока достаточно сложно. Вместе с тем сегодня в российском публичном пространстве активизируется обсуждение концепции прав человека, что связано, в частности, с появлением «Основ учения Русской православной церкви о достоинстве, свободе и правах человека», принятых в 2008 году на Архиерейском соборе РПЦ[xiii], а также с выступлениями Митрополита Смоленского и Калининградского Кирилла[xiv], ныне Патриарха всея Руси, и других иерархов и служителей РПЦ.

Представители православной церкви поднимают вопрос о необходимости поиска баланса между правами и обязанностями личности, о связи прав человека и его достоинства. Многие правозащитники достаточно ревниво отнеслись к подобному вторжению в тему, которая долгое время была их «вотчиной» и обсуждалась ими с либеральных позиций[xv], и таким образом фактически заявили о своей монополии на проблему прав человека.

Однако, даже отрицая право представителей церкви и воцерковленной общественности[xvi] участвовать в публичной дискуссии о концепции прав человека (хотя сложно понять, как с либеральных позиций можно отрицать такое право у других людей), не стоит забывать, что и в секуляризованном,

светском мире наряду с либералами существуют люди и с другим мировоззрением – консервативным, социалистическим и иным. Соответственно, и концепция прав человека трактуется, обсуждается и ставится под сомнение исходя из различных позиций политической философии и нормативной политической теории[xvii].

В частности, проблема соотношения понятий «права человека» и «достоинство личности» не только заявлена в названии книги Митрополита (а ныне Патриарха) Кирилла[xviii], но и занимает важное место в лекциях одного из авторитетнейших правозащитников, основателя Варшавского хельсинкского фонда Марека Новицкого, который считает, что с понятием достоинства личности связана центральная идея концепции прав человека[xix]. Возможно, именно в этом понятии кроется ключ к решению проблемы соотношения прав и обязанностей человека, которую достаточно остро ставит не только РПЦ, но и другие христианские конфессии и которую с завидной простотой исключают из обсуждения многие правозащитники, говоря «о существовании одной-единственной обязанности Человека – требовать от государства уважения и соблюдения прав человека по отношению к себе и другим людям»[xx].

На наш взгляд, и в классической либеральной теории содержалось представление об обязанностях человека. Однако оно присутствовало в скрытом виде, а именно в понятии достоинства личности. Как отмечает в своих работах О. Малинова, концепция универсальности прав человека и в XVIII, и в XIX веке подразумевала определенную стратегию исключения: «…часть населения Западной Европы и Северной Америки (представители социальных низов, женщины, иногда – члены определенных религиозных конфессий) была ограничена в реализации многих из “основных прав”, некоторые же группы (рабы, “туземцы”) вообще не рассматривались в качестве субъектов таковых. Либеральная теория частично легитимировала такое положение вещей, используя различные “стратегии исключения”, позволявшие ограничивать круг субъектов свободы»[xxi]. То есть классическая

концепция либерализма подразумевала равенство прав людей из группы, которую условно можно назвать «джентльменами». Предусматривалось, что они должны следовать кодексам чести, в которые органической частью входили и их обязанности. Когда же «равенство прав» стало распространяться все шире и шире, в том числе и на людей, у которых были проблемы с такими понятиями, как честь и достоинство, то возникла проблема, выраженная Достоевским в словах: «Если Бога нет, то все дозволено?»

А это значит, что и представители православной церкви поднимают сегодня актуальную проблему достоинства личности, очень близкого такому свойству, как *integrity* (порядочность), которое современные специалисты считают важнейшим условием неподверженности человека коррупционным сделкам. В целом же включение все новых и новых слоев российского общества (в том числе и воцерковленной общественности) в дискурс прав человека представляется нам положительным явлением[xxii], которое может привести к прочному закреплению концепции прав человека на российской почве, а также к развитию публичной сферы общественных дискуссий, без которой невозможно укоренение демократии.

3. Государственные правозащитные институты

Отметим, прежде всего, такую сторону прав человека, как инструмента ограничения власти государства над человеком, в частности, как способа совершенствования законов, изменения самой нормативной базы государства в сторону ее гуманизации. Как пишет в своей работе один из виднейших исследователей в области прав человека Джэк Донелли, «Требования соблюдения прав человека сущностно экстралегальны (*выходят за пределы существующего нормативного поля – А.С.*) – их главная цель поставить под сомнение или изменить существующие институты, практики или нормы, особенно юридические институты и нормы.»[xxiii]. Но для того,

чтобы эти требования действительно приводили к изменениям институтов и норм государства необходимо наличие особых социальных практик и структур, способных в случае нарушений прав человека действовать и добиваться необходимых изменений в государственной машине. Такими структурами и являются государственные и неправительственные правозащитные организации.

Основным государственным правозащитным институтов в демократических странах является институт Омбудсмана, возникший первоначально в Швеции, а во второй половине XX века получивший быстрое распространение (под различными именами) в большинстве стран мира[xxiv]. Как известно, омбудсман понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений[xxv]. Вначале он рассматривался только как эффективный институт «контроля по отклонениям» - жалобы жителей как индикатор сбоев в системе государственной администрации, то в 70-80-е годы XX века его деятельность получила признание именно как институт государственной правозащиты.

Первое упоминание института уполномоченного по правам человека (российский вариант институт омбудсмана) в российских юридических документах относится к осени 1990 года – этот институт отдельной статьей предусматривался в первой редакции проекта новой конституции РСФСР, подготовленного рабочей группой конституционной комиссии Съезда народных депутатов России. Эта статья сохранялась и во всех последующих редакциях проекта конституции, и, таким образом, идея института омбудсмана прочно вошла в юридический оборот. Наличие утверждаемого решением Государственной Думы Уполномоченного по правам человека было зафиксировано и в принятой в декабре 1993 года Конституции РФ.

Первым Уполномоченным по правам человека в РФ, назначенным постановлением Государственной Думы в 1994 г. стал известный российский правозащитник С.А.Ковалев. Однако он не был защищен соответствующим законом, и после его четкой антивоенной позиции по поводу Чечни он был отстранен от должности весной 1995 г. также постановлением Госдумы. На федеральном уровне этот оставался вакантным еще три года, пока на него не был избран депутат от КПРФ, д.ю.н., профессор О.О.Миронов[xxvi]. Отметим, что эта задержка была вызвана проблемами с принятием Федерального закона об Уполномоченном по правам человека: вначале принятие такого закона блокировалось коммунистами, а затем либералами как часть политической борьбы фракций Государственной Думы[xxvii]. В течение почти шести лет деятельности О.О.Миронова на посту российского омбудсмана им было сделано очень много для развития этого нового для России государственного института: был создан аппарат, который занимался как текущей работой с жалобами, так и предложениями по изменению законодательства, издавались Ежегодные и Специальные доклады, велось просвещение в области прав человека и большая издательская работа[xxviii]. Вместе с тем происходило и постепенное осознание сути своей работы и самом Уполномоченным: если сразу после своего избрания в одном из интервью он сказал, что не понимает, что такое «правозащитник», зато знает, что такое «грамотный юрист», то уже три года он изменит свое мнение, сказав, что далеко не каждый юрист может быть правозащитником.

Однако параллельно с ростом его авторитета в среде правозащитников и либеральной интеллигенции падало его влияние в Администрации Президента РФ и в структурах исполнительной власти. В результате в январе 2004 г., после истечения его первого срока, на должность Уполномоченного был избран В.П.Лукин, один из лидеров партии «Яблоко», не попавшей в парламент на только что прошедших выборах.

Одновременно с федеральным уровнем проходило и становление института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ. Так,

действующий на основе регионального закона Уполномоченный по правам человека в Республике Башкортостан Ч.Б.Газизов был избран на этот пост еще в 1996 г., Уполномоченный по правам человека в Свердловской области В.В.Машков – в 1997 г. К началу 2001 г. этот институт существовал уже в 7 регионах России, затем, в 2001-2003 гг. процесс его распространения существенно ускорился – за три года он возник еще в двадцати субъектах РФ. Далее он шел уже медленнее – по 2-4 региона в год, за исключением 2007 года, когда он возник в десяти новых регионах. В итоге к марту 2010 г. он действовал уже в 53 субъектах РФ. Что же стоит за этими цифрами? Насколько этот институт прижился на «новой почве», стал ли он действительно государственным правозащитным институтов или трансформировался в видоизмененное бюро жалоб? При рассмотрении судьбы перенесенных на новую почву правовых институтов можно представить себе несколько вариантов: копирование, адаптация, имитация и отторжение. Для российского случая не наблюдался лишь вариант копирования, характерный для других бывших республик СССР, в особенности стран Балтии или Молдавии. Здесь желание как модно скорее стать европейскими странами в сочетании с серьезной международной финансовой поддержкой часто приводило к прямому копированию иностранных форм.

Ранее на основе сравнительного анализа распространения института омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом и поставторитарных странах нами были предложены три варианта модели института омбудсмана, которые мы можем наблюдать в поставторитарных странах[xxix]. Для первого из них, варианта А, который наблюдается в странах с полицентричным характером политического режима, где существует консенсус политической элиты по поводу «европейского пути» этих стран, и где достаточно сильны демократические традиции (например, Испания, страны Восточной Европы) характерно назначение на пост Омбудсмана независимые юристов из академического сообщества. Для другого варианта –

В, который наблюдается в странах с моноцентрическим характером политического режима, со слабыми демократическими традициями (например, Узбекистан, Азербайджан) характерно назначение на это пост ученого-естественника, часто - женщины с оптом работы в неправительственном секторе, либо сотрудника администрации. Для промежуточного варианта – Б – характерно назначение депутата парламента, лидера одной из демократических партий, либо председателя профильной комиссии.

Российская Федерация по этому критерию попадает именно в вариант Б – все три российские омбудсмана были до этого российскими парламентариями. Для субъектов Российской Федерации мы имеем для анализа существенно большее число случаев – 71 случай избрания новых Уполномоченных по правам человека, поэтому мы можем проанализировать и динамику качественного состава региональных омбудсманов.

Анализ предыдущих мест деятельности региональных омбудсманов позволил разбить их на четыре основные группы, первая из которых состоит из депутатов и сотрудников региональных ассамблей. вторая – из сотрудников исполнительной власти, включая вице-губернаторов, третья – из представителей силовых структур - прокуратуры, МВД, налоговой полиции, в четвертую вошли остальные, включая адвокатов. преподавателей вузов, лидера регионального отделения партии «Яблоко».

В таблице представлены результаты для всех четырех групп по годам. Появление новых институтов в регионах было неравномерным – после пятилетней «раскачки» (1-2 в год) в 2001 г. этот институт появился сразу в 9 новых регионах[xxx].

Источник рекрутизации омбудмана	1996-2000 (7)		2001 (9)		2002-2003 (11)		2004-2005 (11)		2006-2007 (16)		2008 (8)		2009 (9)	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%

Депутаты и сотрудники региональной ассамблеи	3	43	5	56	5	45	5	45	5	31	2	25	1	11
Сотрудники исполнитель-ной власти	2	29	2	22	4	36	2	19	6	37	3	37	4	44
Сотрудники Прокуратуры, МВД и др	1	14	-	-	2	19	3	27	3	19	2	25	2	22
Иные	1	14	2	22	-	-	1	9	2	13	1	13	2	22

Из представленных в таблице данных видно, что в последние годы наблюдается снижение доли омбудсманов – бывших депутатов, и растет доля уполномоченных – выходцев из региональных администраций. Академическое же сообщество очень слабо участвует в «рекрутизации» омбудсманов. Первый и пока единственный случай, когда доктор юридических наук, профессор университета стала омбудсманом, произошел весной 2006 года в Республике Дагестан. Отметим также некоторую тенденцию увеличения вклада в формирование нового института со стороны представителей силовых структур (эта группа для государственного уровня практически отсутствует), а также избрание на пост омбудсмана лидеров общественных организаций, явно аффилированных с органами исполнительной власти (председатель Общественной палаты Орловской области, председатель Общественной палаты при Правительстве Пензенской области, председатель Общественного совета при Губернаторе Санкт-Петербурга, Председатель правления Кировской областной организации Российского союза ветеранов Афганистана и т.д.).

Мы видим, таким образом, что по критерию характера предшествующей деятельности омбудсмана, на региональном уровне мы наблюдаем постепенный переход от варианта Б поставторитарной модели в варианту В, характерному для стран с моноцентрическим политическим режимом. Назначение же на пост омбудсмана юриста из академической

сферы произошло только в одном случае из рассмотренных семидесяти одного.

С целью выявления возможной связи деятельности регионального Уполномоченного с характером его предшествующих занятий, нами было проведено специальное исследование, основанное на анализе Ежегодных докладов омбудсманов и представленности их деятельности в Интернете[xxxi].

Как известно, в деятельности института УПЧ, как разновидности института омбудсмана, можно выделить две основные компоненты – реактивную, то есть непосредственное реагирование на жалобы и обращения, защита нарушенных прав конкретных людей, и про-активную, то есть работу по предотвращению подобных нарушений в будущем – совершенствование законодательства, гражданское образование и т.д. Эти составляющие характерны для омбудсманов во всех странах. Для Уполномоченных по правам человека, действующих в условиях современной России, мы сформулировали следующие возможные варианты перспективы работы института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ:

1. Постепенно превратиться в привилегированное бюро жалоб
2. Стать консультативным органом при губернаторе, либо «витриной» для западных визитеров
3. Принципиально и бескомпромиссно отстаивать права человека, войти в конфликт с властью и вскоре уйти в отставку
4. Стать самому актором публичной политики, постепенно внедряя уважение к правам человека в сознание чиновников

В качестве основной гипотезы исследования, исходя из нашего понимания природы представительной и исполнительной власти, а также силовых структур, было предположено, что про-активная деятельность может быть более свойственна Уполномоченным – бывшим депутатам, а также, что для Уполномоченных – бывших депутатов более вероятным является четвертый или второй из предложенных вариантов, для Уполномоченных – выходцев из структур исполнительной власти – более

вероятными – второй или первый варианты, а для выходцев из прокуратуры и МВД – первый, а в некоторых случаях – третий варианты.

Выполненный анализ, однако, показал, что первоначальная гипотеза о более публичном характере деятельности УПЧ – бывших депутатов, не нашла подтверждения. Напротив, как на основании анализа Ежегодных докладов УПЧ, так и на основе изучения представленности деятельности УПЧ в интернете можно говорить о том, что большая степень публичности, большее внимание к про-активной стороне деятельности скорее характерны для УПЧ – бывших сотрудников администраций, а группы УПЧ – бывших депутатов и бывших сотрудников МВД и прокуратуры по большинству показателей не отличаются друг от друга.

Второй вывод, который мы сделали на основании выполненного исследования, включающего и предварительный анализ интервью с УПЧ – это существенная гетерогенность всех трех групп по отношению к изучаемым показателям. Во всех трех группах были как Уполномоченные, деятельность которых была более ориентирована на власть, так и те, кто существенное внимание уделял реализации функции посредника, моста между обществом и властью. Соответственно, в первом случае уполномоченные рискуют превратиться в привилегированное бюро жалоб, во втором случае – они сами становятся акторами публичной политики, постепенно внедряя уважение к правам человека в сознание чиновников.

4. Петербургский омбудсман

Остановимся здесь подробнее на становлении института государственного правозащитника в субъекте Российской Федерации – в г. Санкт-Петербурге. Важность этого института понималась уже первым мэром СПб, А.А.Собчаком, который уже в 1994 году ввел в структуре мэрии новую для нашего города должность – Уполномоченного по правам человека. Вместе с тем многим было ясно, что такой Уполномоченный должен

находиться не внутри исполнительной власти, а быть от нее с определенной степени независимым, так как основными нарушители исполнительной власти являются именно сотрудники власти исполнительной. Исходя из этого, Санкт-Петербургская общественная организация – Гуманитарно-политологический центр СТРАТЕГИЯ при поддержке Программы Евросоюза ТАСИС реализовал в 1997 году программу по разработке и общественному обсуждению Закона «Об Уполномоченном по правам человека в СПб», в которой принимали участие и депутаты Законодательного собрания СПб, и российские и международные эксперты, и действующие омбудсманы Швеции. После ряда жарких дискуссий один из подготовленных вариантов Закона был принят и в конце декабря 1997 г. был подписан губернатором СПб В.А.Яковлевым. Санкт-Петербург стал, таким образом, пятым субъектов Российской Федерации, в котором появился такой закон[xxxii].

Как отмечает в своей статье, посвященной судьбе закона «Об Уполномоченном по правам человека в СПб» Н.А.Цымбалова, сразу после вступления закона в силу на него был подан протест прокурором города. Прокуратура оспаривала те положения закона, которые закрепляли парламентский статус Уполномоченного, где должность Уполномоченного приравнивалась в Реестре государственных должностей к председателям постоянных комиссий и аппарата ЗакСа, главам комитетов городской администрации. Прокурор обосновывал свой протест тем, что, по его мнению, эти нормы противоречат федеральному законодательству, а именно закону "Об Уполномоченном по правам человека в РФ". Петербургский парламент отклонил протест и летом 1998 года попытался избрать омбудсмана. Однако эта попытка не принесла успеха, так как ни один из кандидатов не набрал необходимого для избрания числа голосов. Между тем прокурор настаивает на своем мнении и обращается в суд, требуя признать недействительными все те же (а впоследствии и еще ряд других) статьи закона. В октябре 1998 года СПб городской суд принимает решение, удовлетворяющее все требования прокурора[xxxiii].

После первой попытка избрания петербургского омбудсмана было еще шесть таких попыток, и все они закончились неудачно. Среди причин того, что в результате семи неудачных попыток в течение десяти лет никто из кандидатов не получил необходимого большинства голосов, были, прежде всего, рассмотрение большинством депутатов этой позиции как политической, вокруг которой шла политическая борьба, а также отсутствие желание у представителей юридического академического сообщества баллотироваться на этот непростой пост[xxxiv]. В итоге избран Уполномоченный по правам человека в СПб был только в июле 2007 года, когда этот институт уде действовал в более чем сорока субъектах РФ.

Сам же процесс успешного избрания летом 2007 года на этот пост советника губернатора СПб, а ранее – председателя комитета по законодательству Законодательного собрания СПб и одного из лидеров Единой России в городе И.П.Михайлова вызвал резкую поляризацию в общественно-политической элите города, объединения общественных правозащитных организаций на почве неприятия кандидатуры И.П.Михайлова в Петербургский правозащитный союз, а также выдвижение губернатором СПб В.М.Матвиенко другой кандидатуры – правозащитника Ю.А.Рыбакова, которая, впрочем, получила во втором туре выборов всего один голос.

Немногим более двух лет спустя, в октябре 2009 года Законодательное собрание СПб достаточно неожиданно сначала принимает решение о сокращении на половину числа сотрудников его аппарата, а неделю спустя принимает решение об увольнении И.П.Михайлова с поста Уполномоченного по правам человека в СПб. И.П.Михайлов, однако, подает иск в суд о признании этого решения незаконным.

Официальным поводом для такой скоропалительной отставки петербургского омбудсмана было участие сотрудников его аппарата в избирательной кампании в органы местного самоуправления, что противоречило, по мнению депутатов, запрету Уполномоченному заниматься

политической деятельностью. На самом деле, как нам кажется, причина столь скоропалительной отставки заключалась в том, что И.П.Михайлов поверил в то, что он действительно является независимым органом государственной власти, и не реагировал на различные «советы сверху» по поводу рассмотрения конкретных жалоб.

В конце декабря 2009 года Законодательное собрание СПб избрало нового Уполномоченного по правам человека, которым стал 65-летний А.С.Козырев, председатель Общественного совета Санкт-Петербурга и председатель комиссии по вопросам помилования на территории Санкт-Петербурга. А в феврале 2010 года Верховный суд РФ по жалобе И.П.Михайлова признал не соответствующим закону запрет Уполномоченному по правам человека в субъекте РФ заниматься политической деятельностью[xxxv]. Процесс продолжается.

---

[i] *Гельман В.Я.* Постсоветские политические трансформации: наброски к теории // Общественные науки и современность. 2001. № 1. С. 55–69; *Елисеев С.М.* Выйти из «бермудского треугольника»: о методологии исследования посткоммунистических трансформаций // Полис. 2002. № 6. С. 71–82; *McFaul M.* Transitions from postcommunism // Journal of Democracy. 2005. July. Vol. 16. No. 3. P. 5–19.

[ii] *Diamond L.* The Rule of Law versus the Big Man // Journal of Democracy. 2008. April. Vol. 19. No. 2. P. 138–149; *Gel'man V.* Out of the Frying Pan, into the Fire? Post-Soviet Regime Changes in Comparative Perspective // International Political Science Review. 2008. March. Vol. 29. No. 2. P. 157–180; *Мельвиль А.Ю.* О траекториях посткоммунистических трансформаций // Полис. 2004. № 2. С. 64–75.

[iii] Если еще некоторое время тому назад такие идею высказывались только А.Дугиным и его коллегами (см., например, его сайт www.evrazia.org), которые были вне поля серьезной политической науки, то сегодня на его работы как первоисточник ссылаются уже ученые уровня зав. кафедрой теории и истории политической науки УрГУ, то есть ведущих университетов страны: Комлева Н.А., Наронская А.Г. Политическая элита как комбатант. // Дискурс Пи, Научно-практический альманах, Выпуск 8 – Екатеринбург, 2009, с. 150-153.

[iv] Эскизы к такому анализу см.: *Сунгуров А.Ю.* Участие правозащитных организаций в процессе принятия властных решений // Роль правозащитных организаций в принятии государственных решений и влияние на общественное мнение / Под ред. Т.И. Виноградовой. СПб.: Норма, 2005. С. 8–47 [http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=738].

[v] Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1994; *Кудрявцев М.А.* Равноправие в России: опыт конституционного закрепления // Государство и право. 2005. № 12. С. 43–50.

[vi] *Ковлер А.И.* Антропология права. Учебник для вузов. М.: Норма, 2002. С. 11.

[vii] *Алексеев С.С.* Философия права. М.: Норма, 1999. С. 4.

[viii] Владимир Гельман. Эволюция электоральной политики в России: на пути к недемократической консолидации? // Вестник Института Кеннана в России, 2008, №13, с. 7-18; Голосов Григорий. Электоральный авторитаризм в России. // Pro et Contra, 1(40), январь-февраль 2008, с. 22-35; Избирательные кампании в России 2007-2009 гг.: Выборы без политики? Круглый стол «Петербургской политологической экспертизы».// Политэкс, 2008., том 4, №2, с. 214-251.

[ix] См., например: Олег Румянцев. Политический кризис и конституционная реформа в январе – апреле 1993 года. // Вестник Института Кеннана в России, 2008, №13, с. 52-65; Вильям Померанц. Некоторые размышления по поводу создания Конституции России. Там же, с. 66-70.

[x] См., например: Борис Дубин. О коллективной идентификации в сегодняшней России. // Пути России: современное интеллектуальное пространство: школы, направления, поколения: т. XVI . – М.: Университетская книга, 2009, с. 389-402.

[xi] Постановление Конституционного суда РФ о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края от 18.01.96 // Вестник Конституционного суда РФ. 1996. № 1.

[xii] *Саликов М.С.* О государственном патернализме и степени «готовности» российского общества к демократии // Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и новых независимых государствах / Материалы Третьей международной конференции ЕСПИ, февраль 2005 года, Екатеринбург. Екатеринбург: УрО РАН, 2005. С. 362–369.

[xiii] [http://www.sobor2008.ru/428616/index.htm]

[xiv] *Кирилл, Митрополит Смоленский и Калининградский*. Свобода и ответственность: в поисках гармонии. Права человека и достоинство личности. М.: Отдел внешних связей Московского Патриархата, 2008.

[xv] Так, например, на Втором Всероссийском съезде правозащитников Г. Якунин говорил о Декларации о правах и достоинстве человека: «"Декларация" подрывает демократические основы общества и вносит свою лепту в ползучий конституционный переворот» [http://www.zaprava.ru/content/view/607/2/]. В другой публикации на сайте движения «За права человека» С.Н. Егоров пишет: «Казалось бы, секуляризм окончательно победил в цивилизованном мире и, в частности, в России. Ан нет. Церковь снова, как и в средние века, хочет порулить всем обществом, а не только своими членами» [http://www.zaprava.ru/content/view/120/2/].

[xvi] См., напр., *Малер-Матьязова Е.* Православное переосмысление прав человека // Интернет-журнал Сретенского монастыря [http://www.pravoslavie.ru/jurnal/790.htm].

[xvii] См., напр.: *Алексеева Т.А.* Современные политические теории: курс лекций. М.: МГИМО (У) МИД РФ, РОССПЭН, 2007; The Oxford Handbook of Political Theory / Ed. by J.S. Dryzek, B. Honig and A. Phillips. Oxford: Oxford University Press, 2008.

[xviii] *Кирилл, Митрополит Смоленский и Калининградский*. Указ. соч.

[xix] *Новицкий М.* Лекции о правах человека // Правозащитный портал www.hro.org.

[xx] Курс «Права человека»: учебное пособие для сотрудников аппаратов уполномоченных и комиссий по правам человека в РФ / Авт. сост. Н. Таганкина и др. М.: Московская хельсинкская группа, 2005. С. 25.

[xxi] *Малинова О.Ю.* Универсальные права человека и вызовы культурного релятивизма // Civitas. 2003. № 1. С. 12.

[xxii] О важности развития диалога и интеграции между православными и другими общественными силами см.: *Солодовник С.* Православные граждане // Pro et Contra. 2008. Март – июнь. № 2–3 (40). С. 59–74. Отметим также, что при обсуждении концепции прав человека сами представители православной общественности ставят вопросы о готовности церкви на собственном примере показать, что в своей жизни, среди своих членов она способна реализовать предложенное ею учение о правах человека (*Белановский Ю.* Православие и права человека // Аргументы и факты. 2008. 11 июля [http://www.aif.ru/society/article/19505].

[xxiii] Donnely Jack. Unversal Human Rights in Theory and Practice. – Inhaca, N.Y.: Cornell Univ. Press, 1989. P. 14.

[xxiv] А.Ю.Сунгуров. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). – СПб.: Норма, 2005

[xxv] В.В.Бойцова. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М.БЭК, 1996. - 408с; Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings.- Amsterdam, 2000.- 500 p.

[xxvi] В середине 90-х годов институт Омбудсмана появился под различными названиями появился и в большинстве других стран бывшего СССР. Подробнее об этом процессе см. Сунгуров, 2005, Глава 3.

[xxvii] И снова мы приходим к необходимости развития такого направления, как политологическая юриспруденция

[xxviii] О.О.Миронов. Очерки государственного правозащитника. – М.: Изд-во СГУ, 2009.

[xxix] Сунгуров, 2005.

[xxx] Причины такой динамики проанализированы кратко в работе: Барандова. Т.Л. Гендерное измерение становление института Уполномоченного по правам человека в регионах России. // Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия. / Редкол.: А.Ю.Сунгуров (отв. ред.) и др. – М.: Российская ассоциация политической науки; РОССПЭН, 2008. С. 297-307.

[xxxi] Сунгуров А.Ю. Влияние предыдущего профессионального опыта на деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. // Политэкс, 2009, №3, с. 233-248.

[xxxii] Материалы, связанные с подготовкой и обсуждением Закона представлены в книге: Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Том 1. Петербургский омбудсман. / Под редакцией А.Ю.Сунгурова. - СПб., 1999.

[xxxiii] Наталья Цымбалова. Омбудсман в Санкт-Петербурге и технологии политической профанации. // Участие власти в защите прав человека: комиссии и уполномоченные. / Под редакцией А.Ю.Сунгурова. – СПб: Норма., 2001, с. 119-128. http://strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=284

[xxxiv] Подробности первых трех попыток избрания отражены в работе: Цымбалова, 2001.

[xxxv] http://www.cogita.ru/news/hronika/otstavka-igorya-mihailova-priznana-nezakonnoi