

Глава 15. Институт Омбудсмана и его развитие в России¹

Государственные правозащитные институты

Одной из важных составляющих концепции прав человека является понимание прав человека как инструмента ограничения власти государства над человеком², включающего в себя как способ совершенствования законов, изменения самой нормативной базы государства в сторону ее гуманизации, так и непосредственные действия против нарушения прав человека (поддержка и защита жертв таких нарушений, а также возможность неповиновения власти, нарушающей права человека. 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.»³. 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 институтом 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 мира⁴. 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 решений⁵. Вначале он рассматривался только как эффективный институт «контроля по

¹ Глава из книги: Права человека перед вызовами XXI века / под ред. В. В. Смирнова и А. Ю. Сунгурова. – М. : Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. С. 288-312.

² См., в частности, определение прав человека в первой главе этой монографии.

³ Donnelly Jack. Universal Human Rights in Theory and Practice. – Inhaca, N.Y.: Cornell Univ. Press, 1989. P. 14.

⁴ А.Ю.Сунгуров. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). – СПб.: Норма, 2005

⁵ 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.

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.

Отметим здесь, что институт омбудсмана является не единственным государственным (национальным) институтом продвижения и защиты прав человека. По-видимому, впервые, термин Национальный институт развития и защиты прав человека был определен в резолюции заседания Комиссии по правам человека ООН, которое состоялось в марте 1992 года в Париже. В этой резолюции были четко сформулированы Принципы, относящиеся к статусу обсуждаемых Национальных институтов. Эти принципы, получившие по месту их принятия название "Парижские принципы", и стали базовыми критериями для описания Национальных институтов прав человека.

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

- быть созданы парламентом, согласно закону или иному нормативному акту
- быть облечены полномочиями содействовать развитию и защищать права человека
- обладать реальной независимостью, в частности, благодаря представительству различных сил гражданского общества.

Год спустя, в 1993 г., Всемирная конференция по правам человека в Вене в 1993 году отметила "важную и конструктивную роль, которую играют государственные институты по развитию и защите прав человека, в частности, по оказанию консультативной помощи компетентным инстанциям, а также по оказании противодействия нарушениям прав человека, в правовом информировании и воспитании".

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

Сегодня выделяют три основных функции Национальных правозащитных институтов:

- Мониторинг действий государственной власти с позиции соответствия международным нормам прав человека
- Консультации государственным структурам
- Информация и правовое просвещение

Институт Омбудсмана является составной частью сообщества национальных правозащитных институтов в широком смысле этого слова. Тем не менее, особенно в странах с устойчивым демократическим режимом, имеется определенное различие в направлениях их действий. Омбудсман имеет дело преимущественно с рассмотрением конкретных жалоб, с ведением процесса расследований жалоб, и на основе их рассмотрения готовит предложения по улучшению системы государственного управления. Национальные институты, Типа датского центра по правам человека или Французский Национальный Консультативный комитет по правам человека, более концентрируются на анализе национального законодательства с позиции его соответствия европейским стандартам, на консультативной функции, а также на правовом просвещении. Именно поэтому в этих странах есть и вышеперечисленные Национальные институты, и офис Модератора (Франция) и Омбудсмана (Дания) - и всем хватает работы.

В поставторитарных странах, начиная с института Защитника прав человека в Польше, получила развитие модель комплексного института Омбудсмана, которая включает в себя и ряд функций, не входящих в компетенцию классического европейского омбудсмана, в частности, правовое просвещение и мониторинг соблюдения прав человека. Тем не менее, например, в России, наряду с институтом Уполномоченного по правам человека, существует и Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (до 2004 г. – Комиссия по правам человека при Президенте РФ), которая отчасти выполняет ряд функций Национального института прав человека⁶. Однако темой настоящего текста является именно развитие института Уполномоченного по правам человека в современной России, при этом с фокусом внимания на его развитие в субъектах РФ.

Появление института Уполномоченного по правам человека в России

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

⁶ Отчет о работе Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека в 2002-2008 гг.// Совет при Президенте по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека [сайт]. URL: <http://sovetspamfilova.ru/aboutsovetspamfilova.ru/otchet2008/699> (дата обращения: 8.05.2010).

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. Отметим здесь, что форма включения в Конституцию России институт Уполномоченного довольно краткая, если не сказать куца – в статье 102 о Полномочиях государственной думы есть дефис о том, что: «Государственная Дума утверждает Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом»⁷. Такая краткость тем более является странной, что в Конституции присутствует ее вторая глава, целиком посвященная правам человека. Эта форма отражает, по-видимому конкретные обстоятельства подготовки Конституции РФ летом 1993 года, которая проходила в условиях жесткой конфронтации с Верховным Советом России. И так как в первоначальной версии этот институт назывался «Парламентский Уполномоченный по правам человека», то он был исключен из проекта Конституции как и все, усиливающее депутатский корпус. Однако затем С.А.Ковалеву удалось убедить Б.Н.Ельцина в необходимости конституционного закрепления института омбудсмана, и он был добавлен в проект именно в виде дефиса статьи 102⁸.

Первым Уполномоченным по правам человека в РФ, назначенным постановлением Государственной Думы в 1994 г., стал известный российский правозащитник, советский диссидент и узник брежневских лагерей С.А.Ковалев⁹. Он только приступил к созданию института Уполномоченного, готовя соответствующие документы и изучая зарубежный опыт. Однако он не был защищен соответствующим законом, который оппозиция блокировала именно из-за нежелания усиления влияния С.А.Ковалева и правозащитного сообщества, и после его четкой антивоенной позиции по поводу Чечни он был отстранен от должности весной 1995 г. также постановлением Госдумы.

На федеральном уровне эта позиция оставался вакантным еще три года, пока на него не был избран депутат от КПРФ, д.ю.н., профессор О.О.Миронов¹⁰. 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

⁷ Конституция Российской Федерации, ст. 102.

⁸ Интервью с С.А.Ковалевым. Отметим также, что аналогичным образом в Конституции появилась (только под лоббирование Генерального прокурора) статья о прокуратуре, которой в проекте также не было. И так как другого места для нее уже не нашли, эта статья находится в главе «Судебная система».

⁹ Ковалев С.А. Прагматика политического идеализма. – М.: Институт прав человека. книжный дом «Университет», 1999; Ковалев С.А. Мир, страна, личность. – М.: Изд-во «Ризограф», 2000.

¹⁰ 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.

Государственной Думы¹¹. 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 работа¹². 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. Спустя пять лет он был утвержден Государственной думой на второй срок полномочий.

Одновременно с федеральным уровнем проходило и становление института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ. Так, действующий на основе соответствующего 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 январю 2011 г. он действует уже в 57 субъектах РФ.

Что же стоит за этими цифрами? Насколько этот институт прижился на «новой почве», стал ли он действительно государственным правозащитным институтом 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. Вариант копирования, характерный для таких бывших республик СССР, как страны Балтии, где желание как можно скорее стать европейскими странами в сочетании с серьезной международной

¹¹ И снова мы приходим к необходимости развития такого направления, как политологическая юриспруденция

¹² О.О.Миронов. Очерки государственного правозащитника. – М.: Изд-во СГУ, 2009.

финансовой поддержкой часто приводило к прямому копированию иностранных форм (например, в Швеции существуют четыре парламентских омбудсмана, и в Литве вводится институт пяти Контролеров Сейма, в Финляндии есть институт Канцлера Юстиции – и аналогичный институт создается в Эстонии, которому потом даются и функции омбудсмана). Для России в силу понятных причин такого прямого копирования не происходило. Не наблюдалось пока и варианта отторжения нового демократического института, в отличие, например, от института Конституционного суда, который был упразднен в Республике Мордовия после того, как принял решение о неконституционности ряда указов президента этой республики¹³. Таким образом, остаются варианты адаптации и имитации.

Ранее на основе сравнительного анализа распространения института омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом и поставторитарных странах одним из авторов этой главы были предложены три варианта модели института омбудсмана, которые мы можем наблюдать в поставторитарных странах¹⁴. 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 независимых 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 этот пост ученого-естественника, часто – женщины с опытом 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 российских омбудсмана были до этого российскими парламентариями. Для субъектов Российской Федерации мы имеем для анализа существенно большее число случаев – институт уже действует в 57 субъектах РФ, а так как в некоторых из них уже был избран второй, а в двух – и третий (Республика Башкортостан и Астраханская область) Уполномоченные, то мы имеем уже (на январь 2011 г.) – 78 случаев избрания

¹³ Сунгуров А.Ю. Судьба трех государственных правозащитных институтов в регионах России. // Институт омбудсмана как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт. Сборник статей. – СПб.: Норма, 2007. С. 105-117. <http://strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=786>

¹⁴ Сунгуров, 2005.

(назначения) новых Уполномоченных по правам человека, что дает нам возможность уже выявления некоторых закономерностей.

Изучение появления и деятельности нового государственного института, тем более непосредственно связанного с такой непривычной для российского государства темой, как защита прав человека, можно вести с разных позиций, используя различные методологические подходы. Например, можно основываться на классическом институциональном подходе, сравнивая нормативные основы существования этого института в различных регионах, либо детально анализировать случаи появления и становления обсуждаемого института в конкретных регионах (метод case study).

Первый из этих подходов уже реализован в наших предыдущих работах¹⁵, и останавливаться здесь на нем подробнее мы не видим смысла, тем более, что в условиях формирования вертикали власти и становления в современной России моноцентрического политического режима формальные нормы имеют все меньшее значение. Все же мы коснемся этой темы при анализе механизмов усиления зависимости Уполномоченных от региональных ассамблей. Второй подход также уже неоднократно использовался нами ранее¹⁶.

В этой главе мы остановимся подробнее на двух аспектах становления обсуждаемого института, используя для этого соответствующие методические подходы.

Во-первых, институт омбудсмана, и его российский вариант в виде института уполномоченного по правам человека, является очень индивидуальным институтом, и характер его деятельности сильно зависит от возглавляющей его фигуры. Недаром же он носит такое персонифицированное название. Поэтому представляет интерес изучить, используя социологический подход, само сообщество Уполномоченных, их возрастные, гендерные и образовательные характеристики, а также их происхождение – откуда они были рекрутированы на этот важный государственный пост (отметим, что

¹⁵ Сунгуров А.Ю. Законодательство об уполномоченном по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации: сравнительный анализ. // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2002, №4, с. 115-130; Сунгуров А.Ю., Шишлов А.В. Сравнительный анализ законодательства об Уполномоченных по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации. // Государство и право, 2003, №4, с. 41-47

¹⁶ Сунгуров, 2005, глава 6; см. также: Сунгуров А.Ю. Судьба трех государственных правозащитных институтов в регионах России. // Институт омбудсмана как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт. Сборник статей. – СПб.: Норма, 2007. С. 105-117. <http://strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=786>; Нездуров А.Л. Структуры гражданского общества и становление института Уполномоченного по правам человека. // Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия.– М.: Российская ассоциация политической науки; РОССПЭН, 2008. С. 284- 296.

Уполномоченный по правам человека является в субъектах РФ единственной (кроме Главы администрации региона фигурой, который при назначении публично приносит присягу).

В-вторых, мы постараемся выделить основные варианты противодействия уже созданному государственному правозащитному институту со стороны тех представителей власти, которые могут допустить существование такого института лишь в его имитационном варианте, в виде привилегированного и уважаемого бюро жалоб, канализирующего определенную часть недовольства жалоб, но никак не активного участника процесса становления публичной политики в регионе.

Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ: коллективный портрет.

Прежде всего рассмотрим динамику появления новых государственных правозащитных институтов .



Рис. 1 Динамика появления новых институтов УПЧ в субъектах РФ

Как видно из представленных на рис. 1 данных, мы видим, что после периода 1996-2000 гг., когда новые институты возникали в 1-2 регионах в год, в 2001-2003 годах они возникали в 4-9 субъектах РФ, затем в 2004-2006 гг. наступило некоторое затишье, сменившееся новой волной роста числа государственных правозащитных институтов.

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».

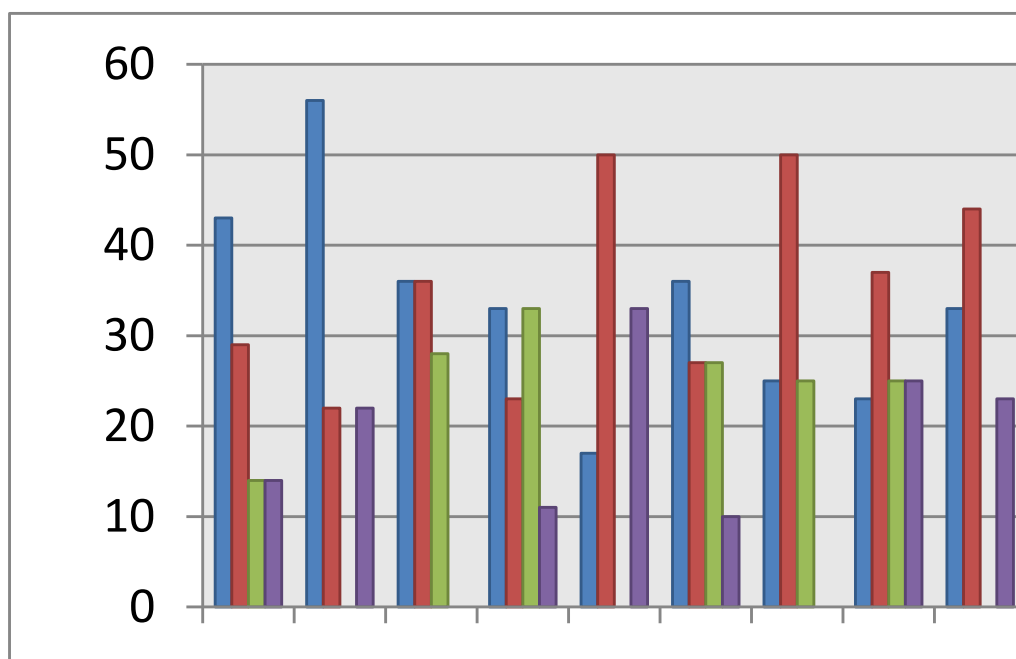


Рис. 2. Доля (в %) четырех вариантов предыдущей сферы деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Приведены данные для всех УПЧ в субъектах РФ.

На рис. 2 представлены данные для всех избранных к началу 2011 года Уполномоченных – тех, кто был первым УПЧ у себя в регионе, а также для «второй» и «третьей» генерации Уполномоченных. Из этих данных видно, что если в первые годы развития института (1996-2001) основным источником рекрутирования региональных уполномоченных были депутатские ассамблеи, то далее мы видим ощутимый рост выходцев из рядов исполнительной власти, доля которых в 2008-2010 гг. становится преобладающей. Под депутатскими ассамблеями мы понимаем в основном региональные парламенты (только трое УПЧ были к моменту избрания депутатами МСУ - И.Ф.Вершинина, Калининград и С.Б.Крыжов, Московская область в 2001 г., и А.М.Севастьянов, Челябинск, 2010 г.), а также преимущественно депутатов (хотя трое УПЧ возглавляли к моменту избрания подразделения аппаратов региональных парламентов (Л.М.Вокуев, Республика Коми, 2002 В.В.Ольнев, Нижегородская область, 2004 и А.В.Спицын, Астраханская область, 2010 г.).

Эта тенденция становится еще более явной при представлении данных в виде графиков (рис. 3), где результаты за последние годы объединены в более крупные группы, что делает тенденцию более наглядно и позволит далее сравнить результаты для омбудсманов-«первопроходцев» и тех, кто пришел им на смену.

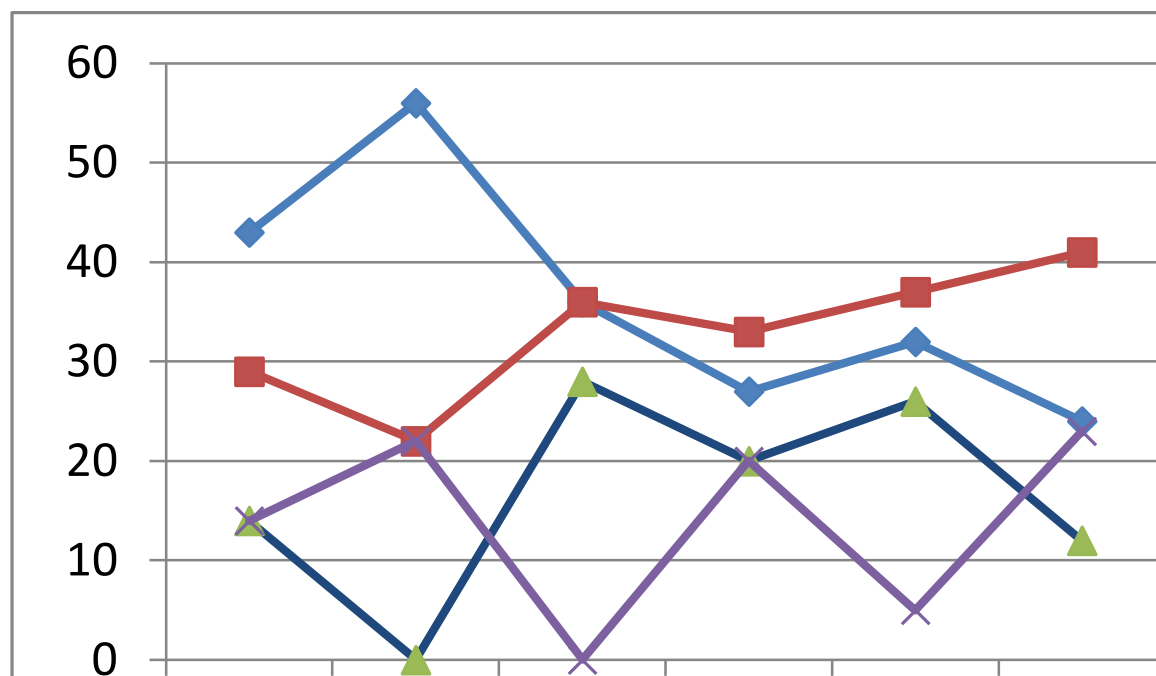


Рис. 3. Зависимость доли УПЧ из четырех основных групп рекрутирования от года их избрания. Данные для всех УПЧ.

Представленные на рис. 3 данные подтверждают тенденцию увеличения в последние годы доли УПЧ, рекрутированных из администраций, а также примерно постоянную долю силовиков и УПЧ, рекрутированных из других источников.

На рис. 2 и 3 представлены данные для всех УПЧ, независимо от того, начинали ли они деятельность института у себя в регионе, или же сменили своих предшественников. Для выяснения влияния этого фактора мы привели на рис. 4 данные отдельно для этих двух групп УПЧ.

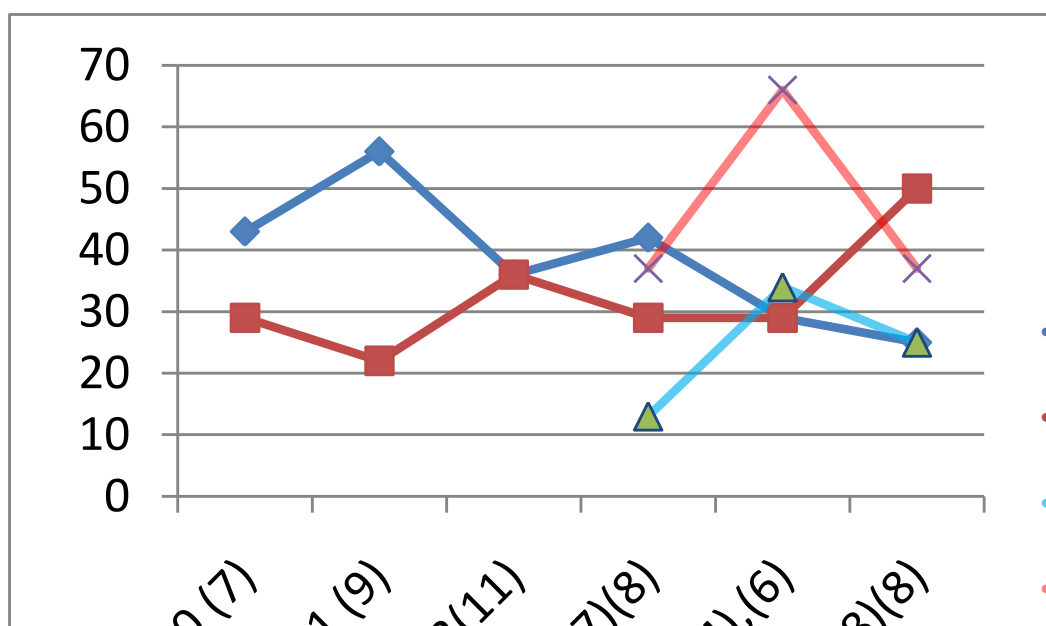


Рис. 4. Данные для двух категорий рекрутирования УПЧ – для пришедших из депутатских ассамблей и из администрации, приведенные для УПЧ, первыми занявших этот пост и для их сменщиков. Данные для «сменщиков» приведены только с 2004 г., так как ранее все избирались первыми¹⁷.

Как видно из данных рис.4, тенденция увеличения доля представителей администрации за счет выходцев из депутатских ассамблей наблюдается и для «первой когорты» УПЧ, но особенно ярко она видна для УПЧ «второй когорты», для которых процент представителей администрации примерно в два раза выше, чем доля выходцев из региональных ассамблей. Эта соотношение наблюдается для всех трех сроков, когда появились УПЧ «второй когорты», то есть с 2004 г.

Если же мы просуммируем все данные за все годы, то получим следующую диаграмму (рис. 5):

¹⁷ Исключение составляет только Уполномоченный по правам человека в Свердловской области, избранная в 2001 г., но это - особый случай – предыдущий УПЧ, В.В.Машков из-за тяжелой болезни уже почти год фактически не работал, и мы имеем все основания отнести Т.Г.Мерзлякову к первой когорте УПЧ.

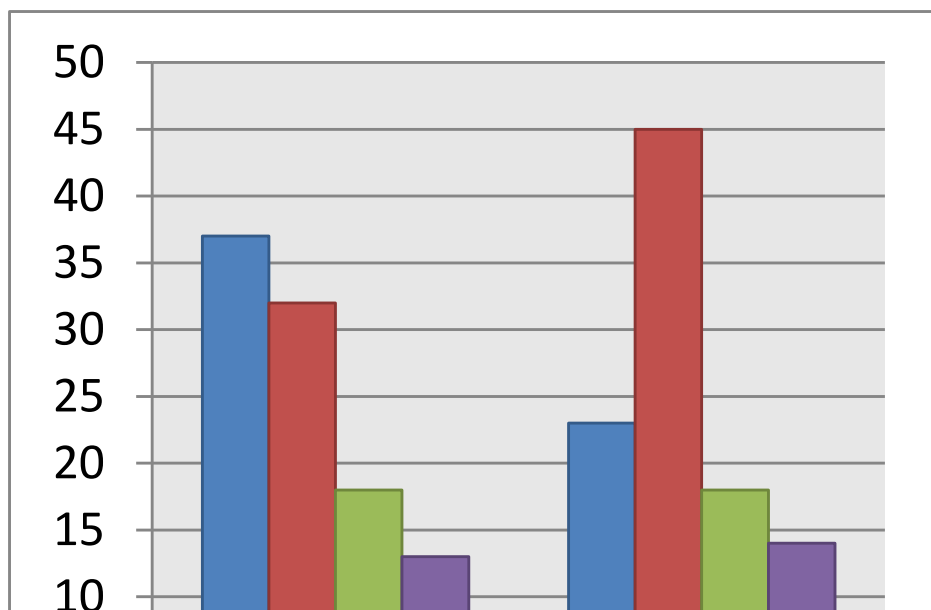


Рис. 5. Соотношение различных источников рекрутирования для первой и второй генераций УПЧ в субъектах РФ.

Мы видим, что если для УПЧ первой генерации в сумме доля выходцев из депутатских ассамблей примерно на 5% превышает долю выходцев из администраций, то во втором случае доля выходцев из администраций примерно в два раза больше, чем выходцев из ассамблей. При этом доля «силовиков» практически одинакова для обоих случаев.

Рассмотрим теперь половозрастные характеристики региональных Уполномоченных. На рис. 6 представлено соотношение мужчин и женщин также для двух когорт УПЧ.

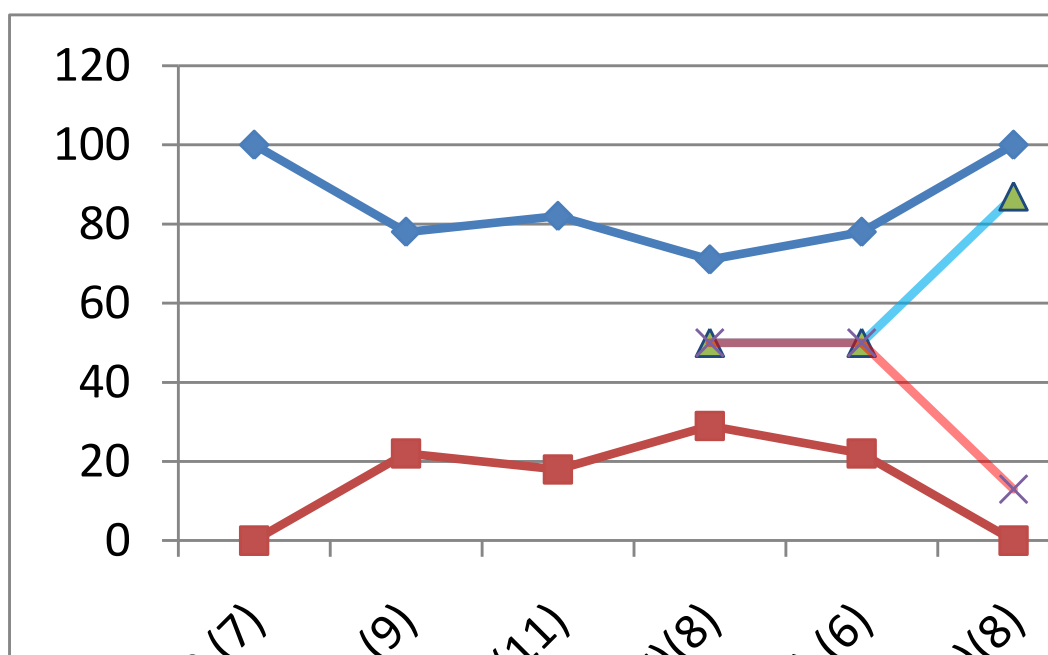


Рис. 6. Соотношение мужчин и женщин для двух когорт Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

Как следует из данных, представленных на рис. 6, для первой когорты УПЧ доля женщин постепенно увеличивается по мере развития института УПЧ, но ни в один из сроков не превышает 30%, при этом в последние годы их доля снова снижается. Для второй когорты УПЧ в течение 2004-2008 гг. мы видим равенство мужчин и женщин, однако в 2009-2010 годах мужчин становится существенно больше.

В среднем для УПЧ первой когорты доля женщин составляет 16%, а для второй – 36%, то есть больше, чем в два раза выше. Для всего же сообщества УПЧ женщины в составляют 20%.

Средний возраст УПЧ на момент избрания составляет 55 лет, при этом он практически не зависит от года избрания, и составляет близкие значения для 1 и 2 поколений УПЧ. Если же сравнивать между собой возраст мужчин и женщин, то оказывается, что средний возраст мужчин на момент избрания составляет 56, а женщин – 51 год, то есть женщины - уполномоченные в среднем на пять лет моложе, чем их коллеги-мужчины. При этом диапазон возраста избрания у них (от 40 до 61 года) практически в два раза уже, чем у мужчин (от 32 до 71 года).

Как же можно трактовать эти данные? На наш взгляд, преобладание в 90-х – начале нулевых годов Уполномоченных, вышедших из депутатской среды, было связано с относительно большей ролью депутатского корпуса в принятии существенных решений и с отсутствием вертикали исполнительной власти. В этих условиях инициатива создания нового государственного института, направленного на защиту людей, часто исходила из самих депутатов, многие из которых узнавали о существовании такого института на семинарах по его продвижению, организованных СПб гуманитарно-политологическим центром Стратегия¹⁸. Постепенно, однако, параллельно с выстраиванием «вертикали власти» и построением сначала «управляемой», а затем и «суверенной» демократии роль депутатского корпуса в целом снижалась, и все основные решения стали приниматься в региональных администрациях, естественно, в согласии с представителями Администрации президента РФ.

¹⁸ Об опыте подобных семинаров, которые в 1998-2004 годах состоялись от Владивостока до Калининграда и от Махачкалы до Мурманска, см.: На пути к региональному уполномоченному по правам человека. / Под редакцией А.Ю.Сунгурова. – СПб.: Норма, 2000. <http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=72>; Участие власти в защите прав человека: Комиссии и Уполномоченные./Под ред. А.Ю.Сунгурова - СПб: Норма, 2001. <http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=74>; Комиссии и Уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. – СПб: Норма, 2002; Календарь основных событий, связанных с развитием института Уполномоченного по правам человека в регионах России в 1996-2008 гг. / Под ред. Н.А.Цымбаловой. Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». Выпуск 3.- СПб.: Норма, 2008. <http://strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=777>

В этих условиях стала проявляться тенденция устраивания на «почетное и непыльное» место отставных чиновников из администрации, например, вице-губернаторов. Такая своего рода «почетная отставка». Во многих случаях, однако, человек на новом месте начинал проявлять инициативу и реально участвовал в создании нового демократического правового института, часто удивляя тем самым губернатора, по инициативе которого принимался закон и проводилось соответствующее назначение.

Тем более это относится к УПЧ «второй генерации», при этом от нового назначенца часто не требовалось особых усилий, если институт уже активно работал до него. Отметим здесь также, что существует две ситуации, когда приходит УПЧ «второй генерации» - в условиях естественной смены, когда УПЧ отработал положенные два срока или ушел в отставку по собственной инициативе – и когда уходу УПЧ с своего поста предшествовал определенного рода конфликт. Такие ситуации мы рассмотрим кратко в последнем разделе этой главы.

Низкая представленность женщин среди «первой генерации» УПЧ и в два раза более высокая среди «второй генерации», связана, на наш взгляд, с повсеместно распространенными маскулинными стереотипами и особенностями административной карьеры мужчин и женщин в российских условиях. Это же относится и к более молодому возрасту УПЧ - женщин на момент избрания. Однако эти результаты требуют более серьезного анализа, в том числе и гендерных позиций.

Еще один вывод, который можно сделать из рассмотренных данных – это то, что 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 (У.А.Омарова). Отметим также некоторую тенденцию увеличения вклада в формирование нового института со стороны 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.).

Обращаясь же к трем кратко упомянутым выше моделям института омбудсмана в поставторитарных странах, мы должны сделать вывод, что исходя из снижения доли депутатов среди избранных УПЧ и роста представителей администрации и близких к ней лидеров общественных организаций, 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 восьми.

Технологии ограничения региональной властью возможностей института Уполномоченного по правам человека.

Основной проблемой развития института Уполномоченного по правам человека в современной России являются, на наш взгляд, отчетливые авторитарные тенденции эволюции политического режима страны. Политологи используют различные термины для характеристики российского политического режима, но все сходятся на том, что и представительная и судебная власти находятся под все большим контролем власти исполнительной. В этой ситуации становится неостребованной основная функция классического института омбудсмана – осуществление опосредованного парламентского контроля действия чиновников исполнительной власти, так как большинство депутатов представляют партию власти – «Единую Россию», и вовсе не заинтересованы в осуществлении своих контрольных функций. Общественное мнение и независимые СМИ, которые также являются естественными союзниками омбудсманов, к сожалению, также не являются влиятельными акторами в большинстве российских регионов.

В ряде регионов опорой Уполномоченных становятся умные губернаторы, видящие в этом институте канал получения объективной информации о ситуации в своем регионе, а также механизм усиления собственной легитимности. Однако после фактической отмены их выборности существенно большее значение для них приобретают хорошие отношения с Администрацией Президента РФ.

Естественными союзниками Уполномоченных остаются международные организации – ООН, Совет Европы и т.д., но, к сожалению, постепенно возрождается советская традиция игнорировать критику и рекомендации международных организаций. Решения Страсбургского суда, правда, выполняются по конкретным случаям, но изменений в правоприменительной практике происходит мало, а в последнее время уже и Председатель Конституционного суда России В.Зорькин ставит вопрос о том, должны ли мы выполнять все решения Страсбургского суда по правам человека.

И здесь мы снова выходим на проблему понимания права, как только совокупности законов и нормативных актов данной страны, то есть на приоритет позитивистской трактовки права. Укорененность позитивистской трактовки права в

сознании руководства нашей страны была хорошо продемонстрирована в знаменитом интервью В.В.Путина корреспонденту газеты «Коммерсант» в ходе автопробега премьер-министра по Дальнему Востоку России в сентябре 2010 года.

Институт же Уполномоченного по правам человека является государственным органом, опирающимся именно на универсальные нормы прав человека, его миссия – использовать не только нормы писанного права, но и неписанного, опираться на понятие справедливости, и, используя универсальные нормы прав человека, гуманизировать как национальную правовую систему, так и правоприменительную практику.

В этой связи естественным является процесс ограничения возможностей института Уполномоченного другими властными структурами, использующими для этого различные конкретные технологии. Рассмотрим их более подробно.

Сокращение финансирования, штатной численности и иных возможностей деятельности института Уполномоченного по права человека. Эта тенденция проявилась еще до недавнего экономического кризиса. Для ряда Уполномоченных, аппарат которых был учрежден с минимальным уровнем финансирования, она проявилась и как приостановление планового наращивания потенциала аппарата. Как правило, такие действия реализовывались при реформировании управления и рационализации расходов при назначении новых губернаторов. Сами эти губернаторы были более управленцами, чем юристами и политиками и, вероятно, не совсем понимали роль института Уполномоченного. Но в некоторых случаях прослеживается прямая связь с критикой Уполномоченного деятельности некоторых структур региональной власти.

После наступления финансово-экономического кризиса сокращение коснулось более половины аппаратов Уполномоченных. И если для части удалось ограничиться сокращением командировочных, хозяйственных и транспортных расходов и отказом от развития, роста штатов и зарплат, то ряду Уполномоченных пришлось сокращать штаты, помещения, расходы связи и т.п., что очень существенно сократило их возможности и «порадовало» нарушителей прав человека. При этом обращений не стало меньше, кризис дал их существенный прирост, а проводить проверки и добиваться восстановления законности и справедливости в значительном числе случаев стало некому. После первого, наиболее яркого случая сокращения аппарата Уполномоченного почти в три раза (Калининградская область) сообщество Уполномоченных решением своего Координационного совета обратилось к Губернатору Калининградской области Боосу. Ответом была вначале отписка, а затем сообщение о некотором планируемом на будущее улучшении ситуации. Подчеркнем, этот инцидент возник за полтора года до известных

митингов протеста в Калининградской области, приведших затем к невыдвижению Президентом РФ кандидатуры Босса на второй срок.

На наш взгляд, кризис, общее сокращение государственных служащих, оптимизация расходов, административная и иные реформы – все это лишь предлог для ослабления института Уполномоченного его противниками (все расходы на него в среднем региональном бюджете составляют ничтожный процент). Пока не введены по скандинавскому образцу ограничения на сокращения расходов на деятельность омбудсмана данная негативная тенденция представляет существенную опасность, особенно в самых бедных регионах, включая и республики Северного Кавказа, где это финансирование и так минимально.

Перевод аппарата Уполномоченного в статус структурного подразделения региональной ассамблеи. Общеизвестно, что для полноценной защиты прав человека правовые полномочия и личный авторитет омбудсмана должны быть подкреплены достаточным штатом квалифицированных сотрудников. При этом эти сотрудники должны входить в Аппарат Уполномоченного, самостоятельное юридическое лицо, подчиненное самому Уполномоченному, а не какому либо иному начальнику. Такой статус Аппарата Уполномоченного является сегодня своеобразным стандартом, в соответствии с которым организована работа подавляющего числа Уполномоченных. Если у сотрудников аппарата есть иной, кроме Уполномоченного, центр подчинения, контроля, наказания и поощрения, то там могут приниматься решения, не совпадающие с решениями регионального омбудсмана, которые в свою очередь способны нейтрализовать его работу и независимую позицию.

Как мы уже отмечали, первый региональный Уполномоченный по правам человека в России начал работать в Республике Башкортостан еще в 1996 г. С учетом авторитарного характера политического режима этой республики можно предположить, что это была скорее демонстрация республиканского суверенитета, чем забота о реальной защите прав человека. Возможно, отсутствие российского опыта и недостаточный учет зарубежного, а, возможно, и наоборот, глубокое понимание роли аппарата и стремление не допустить создание слишком независимого и сильного института определили сведения его аппарата к ***структурному подразделению аппарата представительного органа власти – Отделу обеспечения деятельности УПЧ аппарата Госсовета республики.*** Несмотря на давление общественного мнения, накопленный опыт других регионов и некоторые усилия уже всех трех башкирских омбудсманов, эта ситуация в

Башкортостане не изменяется, что, скорее всего, отражает политику властей республики по отношению к институту омбудсмана.

Более десяти лет для всех учреждаемых в России институтов региональных УПЧ закладывалась «стандартная» схема аппарата, как отдельного юридического лица, однако последние годы некоторые регионы стали реализовывать «башкирскую» схему, правда, в модифицированном виде. Так, например, в соответствии с пунктом 3 статьи 22 Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Карелия», «Обеспечение деятельности Уполномоченного осуществляется органом исполнительной власти Республики Карелия, обеспечивающим деятельность Главы Республики Карелия и Правительства Республики Карелия»¹⁹.

Вариант с переводом аппарата Уполномоченного в статус структурного подразделения региональной ассамблеи был использован летом 2010 в Ненецком автономном округе как один из инструментов борьбы руководства окружного собрания депутатов с непокорным Уполномоченным, продолжающим расследовать нарушения прав человека руководством рыболовецких колхозов округа²⁰.

Более того, одной из форм борьбы групп депутатов с УПЧ в Ненецком автономном Округе (НАО) стало изменение закона и переход со «стандартной» на «башкирскую» схему аппарата. Когда же эта мера не помогла, руководство Собрания использовало «вариант №2» - отстранение Уполномоченного по причине утраты доверия депутатов.

Эта тенденция, которая в условиях развитой демократии и сильной парламентской республики могла быть вполне полезна, для современных российских региональных Уполномоченных, с учетом состояния российского парламентаризма, особенно в регионах) весьма опасна – это путь к имитации правозащитной деятельности, дискредитации самой идеи института омбудсмана.

Ограничение возможностей института Уполномоченного по правам человека в связи с созданием института Уполномоченного по правам ребенка.

Остановимся кратко на истории развития этого института. Сама идея создания института защиты прав ребенка в России возникла как реакция на второй периодический доклад Российской Федерации о реализации Конвенции ООН о правах ребенка (1999 г.). В Заключительных замечаниях Комитета ООН по правам ребенка по итогам рассмотрения этого доклада содержится требование о введении в Российской Федерации независимого

¹⁹ Закон Республики Карелия «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Карелия», N 1132-ЗРК от 12 ноября 2007 года.

²⁰ Грабли для Собрания НАО: Конфликтная ситуация в связи с выражением недоверия ненецкому омбудсмену Борису Дульневу вышла за границы НАО и РФ. // <http://www.rusnord.ru/2010/1/29686>

контроля за положением детей и о формировании института Уполномоченного по правам ребенка.

Процесс исправления недостатков и реализации рекомендаций было решено начать с регионального уровня. Для отработки эффективной модели института Уполномоченного по правам ребенка с 1998 года Минтруд России совместно с рядом регионов и при поддержке ЮНИСЕФ начали реализовывать пилотный проект по введению должности Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. Такие должности были введены в Волгоградской, Калужской и Новгородской областях, а также в Санкт-Петербурге и Екатеринбурге. Во всех этих случаях фактически речь шла об особых сотрудниках администраций, действующих на основе Положений, утвержденных губернаторами областей или мэрами городов. Предполагалось, что со временем будут подготовлены законопроекта «Об Уполномоченном по правам ребенка в субъекте РФ», и на основе существующих Уполномоченных, действующих в составе администраций регионов, возникнет существенно более независимый институт, аналогичный институту Уполномоченного по правам человека.

Добросовестные женщины-чиновницы делали в этой сфере все, что могли без существенной публичности. Были и иные варианты: например, в Великом Новгороде Уполномоченный по правам ребенка Н.А. Лисицина действовала на общественных началах, но при этом привлекала для поддержки интернатов существенные западные гранты, а в Иваново Уполномоченной по правам ребенка стала руководитель местного Детского Фонда Н.Л.Ковалева, региональный Закон о защите детей определил ее как контролера и координатора исполнения этого закона, а по аппарату объединил ее с аппаратом Комиссии по правам человека (действовавшей на основе специального закона близкого к закону об УПЧ). Создаваемые региональные институты Уполномоченного по правам человека иногда существовали параллельно с такими «детскими Уполномоченными», иногда их заменяли (в том числе вводя в аппарате специальных сотрудников по защите детей или целые отделы), в ряде случаев нормативной основой Уполномоченных по правам ребенка становились отдельные главы в законах об «Уполномоченном по правам человека» (Красноярский, Алтайский и Пермский края и ряд других регионов). В Краснодарском крае отдельными региональными законами учреждались два параллельные полноценных офиса Уполномоченных, в г. Москве на основе закона действовал Уполномоченный по правам человека (Алексей Головань) в отсутствие Уполномоченного по правам человека.

Некоторая межличностная и функциональная напряженность и ранее периодически проявлялась между теми и другими Уполномоченными, но большинство государственных правозащитников находили способ ее преодолеть. В качестве положительного результата можно привести пример республики Саха (Якутия), где два столь разных института и две столь разные личности как Уполномоченный по правам человека Ф.Н.Захарова и Уполномоченный по правам ребенка А.А.Соловьева, совместно работая с 2003 года смогли обеспечить общественно признаваемый существенный совместный положительный результат.

Летом 2009 года в Московской городской думой был наконец принят закон «Об Уполномоченном по правам человека в г. Москве», но неожиданно был ликвидирован по Уполномоченного по правам ребенка. Многие тогда связывали эту ликвидацию с чересчур активной деятельностью на этом посту А.И.Голованя, изрядно докучавшего московским чиновникам своей активностью в защите детей. Вскоре, по инициативе Председателя Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека Э.А.Памфиловой, А.И.Головань назначается на специально введенную Указом Президента РФ позицию Уполномоченного по правам человека при Президенте РФ, при этом обеспечение его деятельности возлагается на Общественную Палату РФ. Алексей Головань, которого большинство правозащитников считало наиболее подходящей фигурой для новой позиции, неожиданно уходит в отставку, не проработав и полгода, и на его место назначается адвокат и телеведущий, выпускник Высшей школы КГБ П.А.Астахов. И сразу же началась его чрезвычайно активная работа, сопровождаемая интенсивным сопровождением СМИ. И хотя формально его деятельность обеспечивалась все тем же персоналом Общественной палаты, реально она опиралась непосредственно на Администрацию Президента РФ.

Так, в Указе Президента РФ об учреждении позиции нового Уполномоченного, содержалась формулировка о рекомендации создания аналогичного института в регионах. И эта рекомендация стала интенсивно отрабатываться именно после назначения П.А.Астахова. У наблюдателей дальнейшего процесса сложилось мнение, что далее либо без изучения опыта защиты прав детей, либо сознательно отвергая все наработанное годами, представители «президентской вертикали» стали настаивать на немедленном учреждении во всех регионах института Уполномоченного по правам ребенка по образцу федерального (т.е. указом Губернатора при Губернаторе). Затем стало поощряться учреждение региональным Законом самостоятельного института Уполномоченного по правам ребенка. В обоих случаях подчеркивалось, что главным является отсутствие какой-либо связи с действующими институтами региональных Уполномоченных по

правам человека. В процессе активно освещаемой СМИ многочисленных поездках П.А.Астахова в регионах страны сложилась практика ее максимального обеспечения как «президентской вертикалью», так и региональными Уполномоченными по правам человека. Общаясь с региональными Уполномоченными, Павел Астахов стал узнавать об их работе по защите детей, публично признавать ее пользу и складывавшуюся в большинстве регионов тенденцию к учреждению детского Уполномоченного в качестве заместителя регионального Уполномоченного по правам человека, с общим аппаратом. Однако ранее запущенные процессы противопоставления двух правозащитных институтов остановить уже было трудно. Для противников хотя бы формально независимого государственного правозащитного института такая ситуация очень удобна, так как позволяет ослабить его позиции, снижая его возможности и сокращая ресурсы.

Блестящая пиар-активность Астахова (поддержанная «президентской вертикалью») с одной стороны привлекает внимание к деятельности по защите детей, стимулирует решение некоторых конкретных вопросов в данной сфере, а с другой «оттесняет» Уполномоченных по правам человека с их и так, как правило, слабых позиций в информационном поле. К счастью, общее правило бюрократических компаний – они пошумят и проходят. Поэтому есть надежда, что с успокоением «компанейщины» часть проблем снимется.

Тем не менее, одной из форм борьбы депутатского большинства в Законодательном Собрании СПб против оказавшегося осенью 2009 им неудобного Уполномоченного по правам человека И.П.Михайлова, выдвинутого два года тому назад именно фракцией «Единой России» и избранного несмотря на протесты правозащитного сообщества, стало именно срочное учреждение самостоятельного института Уполномоченного по правам ребенка. Отметим, что ранее этот вопрос в разной форме обсуждался депутатами неоднократно годами. При этом сокращение возможностей института Уполномоченного по правам человека и изыскание ресурсов для Уполномоченного по правам ребенка были решены одним ударом - путем изъятия до половины ресурсов первого Уполномоченного с целью их передачи создаваемому институту «детского омбудсмана»²¹.

Год спустя эта же схема была полностью повторена в Ненецком автономном округе против Уполномоченного по правам человека Б.Н.Дульнева. Эта негативная тенденция может прервать все достижения по защите прав детей силами Уполномоченных всех видов и форм в регионах, а также нанести ущерб и защите прав взрослых при ослаблении институтов Уполномоченного по правам человека.

²¹ Андрей Рысев. «Единую Россию» перестал устраивать питерский омбудсмен.
<http://www.cogita.ru/news/hronika/edinuyu-rossiyu-perestal-ustrivat-piterskii-ombudsmen>

Отсутствие поддержки при избрании на второй срок. Сама по себе норма определенного срока деятельности Уполномоченного, после которой он должен пройти вторично процедуру новых выборов, является достаточно демократичной, также как и ограничение пребывания на должности двумя сроками. Хотя опыт деятельности омбудсманов Швеции и Дании показывает, что работа на этой должности в течение 14-16 лет подряд ничуть не противоречит нормам правового государства и демократического общества. В то же время мы опыт развития института Уполномоченного в российских регионах дает нам примеры, когда успешно работающие Уполномоченные не были рекомендованы к избранию главами соответствующих регионов по причинам, как нам кажется, именно успешной деятельности государственных правозащитников.

Это, прежде всего, первый Уполномоченный по права человека в Саратовской области А.С.Ландо и первый Уполномоченный по правам человека в Брянской области Б.М.Копырнов. В первом случае причина заключалась в остром конфликте Уполномоченного с прокурором области, который не привык, чтобы кто-то кроме его непосредственного начальства мог критиковать его деятельность²². Во втором – скорее всего, в приходе на пост губернатора Брянской области нового человека, который не смог оценить важность и успешность деятельности Б.М.Копырнова на посту Уполномоченного.

В этой связи вспоминается тезис первого Защитника народа Аргентины профессора и доктора права Д.-Л.Майорано, который в процессе его выступления на региональной конференции Московской школы политических исследований в Астрахани в октябре 2000 года сказал, что в случае поставторитарных стран может быть целесообразна процедура всенародного голосования за омбудсмана именно при утверждении его на второй срок, так как в случае его успешной работы сами власти вряд ли его будут рекомендовать для переизбрания.

Отстранение Уполномоченного от должности в связи с выражением ему недоверия.

Такая возможность, делающая позицию Уполномоченного даже формально высоко зависимой от воли депутатского корпуса, очень часто исполняющей при этом волю региональной или федеральной власти, является, по-видимому, наиболее опасной для

²² Подробнее см.: А.Ю.Сунгуров. Институт Уполномоченного по правам человека как фактор расширения поля публичной политики (опыт трех российских регионов). – В кн.: Проблемы политологии. Вып.6. / Отв. Ред. Семигин Г.Ю. – М.: ИСП РАН; Современная экономика и право, 2004. С. 60-76. <http://strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=29>.

развития государственного правозащитного института. Сразу отметим, что в подавляющем большинстве региональных законов депутаты могут отстранить Уполномоченного только в исключительных случаях и при наличии приговора суда. Тем не менее уже в одном из таких законов, принятых еще в 2002 г., в законе Ставропольского края была прописана возможность его отрешения от должности тайным голосованием депутатского большинства региональной ассамблеи в случае «выражения недоверия со стороны Губернатора Ставропольского края или группы депутатов Государственной Думы Ставропольского края численностью не менее одной трети от установленного числа депутатов Государственной Думы Ставропольского края»²³. Однако авторитет Ставропольского Уполномоченного А.И.Селюкова, бывшего прокурора края был столь велик, что его не только не пытались отправить в отставку досрочно, но и избрали в 2010 г. на третий срок, убрав из закона норму о лимите в два срока.

Совершенно иначе разворачивалась ситуация в Московской области, где в 2005 году недовольные областным омбудсманом С.Б.Крыжовым губернатор и его большинства в Областной думе приняли поправку в закон «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области», также позволяющую отправлять Уполномоченного в отставку по «выражению недоверия». В этой ситуации С.Б.Крыжов «сработал на опережение» - баллотировался на пустующее место депутата Областной думы по своему округу, победил и затем уже сам сложил полномочия Уполномоченного в связи с избранием его депутатом регионального парламента.

В последние годы по такому же сценарию развивались события в Санкт-Петербурге (скоропалительная отставка в октябре 2009 года И.П.Михайлова²⁴) и в Ненецком автономном округе (отставка в декабре 2010 г. Б.Н.Дульнева²⁵).

При всем различии политических и правовых ситуаций в соответствующие периоды времени в каждом регионе общее одно – продемонстрирована зависимость Уполномоченных от текущих веяний во власти. Для всех региональных омбудсманов в России подан сигнал ограниченности их независимости во взаимодействиях с властями по защите прав человека. Причем не только для тех регионов, где в законах об Уполномоченных прямо предусмотрена процедура такого досрочного отзыва по недоверию, но создан прецедент срочного включения соответствующих положений в

²³ Закон Ставропольского края «Об Уполномоченном по правам человека в Ставропольском крае» от 25 апреля 2002 г., ст.9.

²⁴ Андрей Рысев. Как породили, так и сняли: Комментарии отставки Игоря Михайлова. <http://www.cogita.ru/news/hronika/kak-porodili-tak-i-snyali>

²⁵ Спикер НАО выполнил «заказ» на отстранение омбудсмена с нарушением ТК. Проблемы рыбной мафии усугубились. // <http://www.rusnord.ru/print.html?pid=29688>

соответствующие законы. Во всех случаях имели место недоказанные обвинения в адрес Уполномоченных в заключениях специальных депутатских комиссий, неоднократное вынесение данного вопроса на рассмотрение, судебные обжалования и некоторая полемика в прессе и Интернете. Но итог один – отстранение «непокорного» Уполномоченного. Следует прогнозировать взятие данной отлаженной процедуры на вооружение всеми влиятельными силами, чьи интересы затронул или может затронуть Уполномоченный, в том числе чиновниками, политиками и связанными с ними представителями бизнеса.

Рассмотренные выше варианты сопротивления развитию уже созданного в регионе института Уполномоченного по правам человека со стороны властных структур демонстрируют большие возможности такого противодействия. Изменения в составе корпуса региональных Уполномоченных, выявляемые динамике для всех Уполномоченных, и особенно ярко видимые для их «второй когорты», также показывают реальные сложности с развитием обсуждаемого института. Тем не менее он продолжает распространяться все в новых регионах России, и не было пока ни одного случая ликвидации этого института.

Авторы этой главы ясно понимают, что эффективность государственных институтов прав человека в значительной степени зависит от уровня развития демократических институтов и судебной системы в стране. Эти институты, как правило, не в состоянии существенно превосходить общий уровень институционального развития и эффективности, имеющийся в стране. Поэтому им приходится развиваться и совершенствоваться, а иногда и тормозить свое развитие, вместе с другими институтами государства. В то же время в этом процессе существует сложная двусторонняя взаимосвязь: активные государственные правозащитники, последовательно и эффективно выполняющие свою работу, могут существенно способствовать демократическому развитию своей страны.