

**Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр**  
**Стратегия**

**Институт Уполномоченного по правам человека в России:**  
**Опыт ветеранов и позиции экспертов**

**Сборник статей**

Санкт-Петербург

2011

ББК 67.400.7

И71

*Рецензенты: Костюшев В.В., канд. философ. наук  
Тульчинский Г.Л., докт. философ. наук*

Институт Уполномоченного по правам человека в России: Опыт ветеранов и позиции экспертов. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. – СПб.: Норма, 2011. - 176 с.

В сборнике статей представлены материалы Круглого стола Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ в отставке, состоявшегося в 10-11 апреля 2010 г. в г. Московский, тексты Уполномоченных по правам человека в отставке и их сотрудников, а также статьи экспертов из СПб гуманитарно-политологического центра СТРАТЕГИЯ, который вот уже около четырнадцати лет занимается содействием развитию этого государственного правозащитного института

Книга предназначена для Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ и сотрудников их аппаратов, для активистов правозащитных и других общественных организаций, для депутатов и представителей исполнительной власти, для студентов политологов, юристов, социальных работников, педагогов, психологов.

*Издание осуществляется при поддержке Московского представительства фонда Науманна.*

ISBN 978-5-8757-186-9

© СПб центр «Стратегия», 2011

© Норма, 2011

## **Оглавление**

Не бывает бывших Уполномоченных по правам человека (вместо введения)

### ***Часть 1. Позиции Уполномоченных по правам человека в отставке***

О.О.Миронов. К новой модели института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (постановка вопроса)

А.С.Ландо, Е.Г.Маркелова. Об опыте деятельности уполномоченного по правам человека в Саратовской области (1999-2004 годы)

В.Н. Осин. О результативности деятельности УПЧ

Б.Н.Дульнев. Проблемы непосредственного исполнения международных правовых актов в области прав человека, ратифицированных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации

Б.Н. Дульнев. Проблемы законодательного регулирования деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ

Ч.Б.Газизов. Выступление на Круглом столе.

Л.М.Вокуев Выступление на Круглом столе.

Н.П.Ахраменко. «Некоторые размышления после того, как...»

### ***Часть 2. Позиции экспертов***

Н.А.Цымбалова, А.Ю.Сунгуров, Я.В.Лопатина. Неоконченная история петербургского омбудсмана

Т.Л.Барандова. Становление и деятельность института Уполномоченных по правам человека в регионах России: гендерный подход.

А.Ю. Сунгуров. Деятельность Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ: нормативные основы и ежегодные доклады

Круглый стол Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ в отставке

Список Уполномоченных по правам человека в отставке

Список авторов

## **Не бывает бывших Уполномоченных по правам человека (вместо введения)**

Предлагаемый читателю сборник статей явился результатом проведения в апреле 2010 года в ближнем Подмосковье Круглого стола Уполномоченных по правам человека в отставке. Сама идея такой встречи возникла у его инициаторов уже несколько лет тому назад, когда часть активного сообщества Уполномоченных по правам человека стала его покидать в силу различных причин. Среди этих причин были и естественная конкуренция на выборах на второй срок, и желание одних Уполномоченных попробовать себя на новой стезе, и нежелание других стать всего лишь инструментом в руках доминирующего властного большинства.

Очень скоро оставшиеся почувствовали «пустоту рядом с собой» и отсюда возникло желание как-то ее восполнить. Одним из способов такого восполнения и стал круглый стол в апреле 2010 года, организованный Координационным советом Уполномоченных по правам человека в РФ и Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ и СПб гуманитарно-политологическим центром СТРАТЕГИЯ при поддержке Московского представительства Фонда Фридриха Науманна. Об этом круглом столе можно найти более подробную информацию в последней части этого сборника.

Сразу после его завершения организаторы стали собирать материалы для настоящего сборника, который был задуман, как некий коллективный совет действующим Уполномоченным от их предшественников. Не все присутствовавшие на круглом столе Уполномоченные в отставке смогли представить тексты в таком ракурсе, некоторые из них представлены здесь текстами их выступлений на круглом столе. Зато отсутствовавший в апреле А.С.Ландо представил подготовленный им совместно с его многолетней сотрудницей Е.Г.Маркеловой действительно аналитическую статью об опыте работы института Уполномоченного по правам человека в Саратовской области в начале нулевых годов. Верный камертон сборнику дает и статья профессора О.О.Миронова, которая и открывает эту книгу.

Мы посчитали важным также дополнить точку зрения и взгляд Уполномоченных по правам человека в отставке взглядом экспертов из СПб гуманитарно-политологического центра СТРАТЕГИЯ, который вот уже около четырнадцати лет занимается содействием развитию этого государственного правозащитного института. Так, статья группы авторов «Неоконченная история Петербургского омбудсмена» посвящена как анализу причин почти десятилетней задержки между принятием закона «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» и избранием первого петербургского омбудсмена, так и анализу причин его скоропалительной отставки спустя пару лет после избрания. В статье Т.Л.Барандовой развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ рассматривается в рамках гендерного подхода. В заключительном тексте сборника представлен сравнительный анализ нормативной основы деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ в сочетании со сравнительным анализом содержания их Ежегодных докладов.

Настоящий сборник статей является и продолжением публикаций СПб центра СТРАТЕГИЯ, посвященных деятельности института регионального омбудсмена<sup>1</sup>. Здесь стоит отметить и девять выпусков «Библиотеки Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ», посвященных различным аспектам деятельности этого государственного правозащитного института<sup>2</sup>.

И в заключении приведем слова, часто звучавшие на апрельском Круглом столе – о том, что «не бывает бывших Уполномоченных по правам человека». Действительно, люди, побывавшие в этой должности уже несут в себе полученным ими заряд конструктивного гуманизма, поэтому и называть их стоит используя не термин «бывший» или приставку «экс-», а используя название их правозащитной должности с указанием годов их деятельности на ней например, Уполномоченный по правам человека в Саратовской области (1999 – 2004 гг), или просто используя название их порядкового номера – например, первый или второй Уполномоченный по правам человека в Астраханской области.

Мы надеемся, что представленные в настоящем пособии материалы будут полезны и интересны не только действующим Уполномоченным по правам человека в РФ и в субъектах РФ и сотрудникам их аппаратов, но и правозащитникам-общественникам и ученым, всем заинтересованным в развитии России как демократического правового государства с приоритетом прав человека.

---

<sup>1</sup> См., например: Практический опыт и технологии деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ: Учебное пособие / Под ред. Г.Л.Бардиер и А.Ю.Сунгурова. – СПб.: Норма, 2010; Институт омбудсмена как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт. Сборник статей. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. – СПб.: Норма, 2007. <http://strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=781>; Экспертное обеспечение деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Материалы научно-практического семинара. Голицыно, 37.02-1.03.2006./ Под ред. А.Ю.Сунгурова. – СПб.: Норма, 2006; Комиссии и Уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. – СПб.: Норма, 2002. <http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=71>

<sup>2</sup> В 2007 г. вышли две первые брошюры серии: Селюков А.И. Перипетии судеб: Избранное. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». Выпуск 1. – Ставрополь-СПб.: Норма, 2007 и Организация работы аппарата Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ с жалобами и обращениями граждан. Учебное пособие. / Под ред. Г.Л. Бардиер и А.Ю. Сунгурова. Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». Выпуск 2.- СПб.: Норма, 2007. В 2008 г. вышли еще две брошюры: 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 и Ева Лентовска. Очерки. / Сост. Г.Л.Бардиер. Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». Выпуск 4.- СПб.: Норма, 2008. Пятая и шестая брошюры этой серии были опубликованы в 2009 году. Это Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ и судебная система / под ред. О.В.Матюхина и А.Ю.Сунгурова. Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». Выпуск 5.- СПб.: Норма, 2009 и Гражданско-правовое образование / под ред. А.Ю.Сунгурова. Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». Выпуск 6.- СПб.: Норма, 2009. В 2010 году опубликованы седьмая, восьмая и девятая брошюры серии. Это - Права человека / Под ред. А.Ю.Сунгурова. Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». Выпуск 7. - СПб.: Норма, 2010; Институт Уполномоченного по правам человека: в поисках критериев эффективности / Под ред. А.Ю.Сунгурова. Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». Выпуск 8. - СПб.: Норма, 2010 и . Международные институты защиты прав человека. Система ООН: Учебное пособие. / Автор-составитель Т.Л.Барандова. Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». Выпуск 9. – СПб.: Норма, 2010.

**О.О.Миронов**

## **К новой модели института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (постановка вопроса)**

Конституция Российской Федерации 1993 года учредила должность Уполномоченного по правам человека. Федеральный конституционный закон об Уполномоченном был принят в 1997 году. Им было предоставлено право субъектам Федерации учреждать у себя аналогичную должность. Еще до принятия данного закона в двух субъектах – в Республике Башкортостан и Свердловской области – были приняты законы и назначены уполномоченные по правам человека. В настоящее время они имеются в более чем, двух третьих субъектов Российской Федерации. Не далеко время, когда в каждом субъекте Федерации будет данное должностное лицо. При такой ситуации сохранение существующего порядка работы Федерального уполномоченного нецелесообразно. Он, по действующему закону, рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. Подача жалобы Уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации, говорит закон, не является основанием для отказа в принятии аналогичной жалобы к рассмотрению Федеральным Уполномоченным. Данное положение должно быть изменено. Следует освободить Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от рассмотрения жалоб на государственные органы субъектов Федерации, органы местного самоуправления, их должностных лиц и служащих, коль скоро каждый субъект Федерации будет иметь аналогичное должностное лицо.

Согласно Федеральному конституционному закону, российский Уполномоченный, в отличие от некоторых своих европейских коллег, не может отказаться от рассмотрения жалобы из-за ее малозначительности, нетипичности или по иным мотивам. Он обязан рассматривать все жалобы, отвечающие требованиям закона. В то время как, например, омбудсмены Ирландии и Мальты могут отказаться проводить расследование, если сочтут, что жалоба является пустой или сутяжнической, либо лицо, подавшее жалобу, недостаточно заинтересовано по данному делу<sup>3</sup>. Федеральные посредники Бельгии (омбудсмены, их два) отказываются рассматривать жалобу, если она явно необоснованна. Омбудсмены Венгрии, Литвы, Мальты могут не принять жалобу из-за ее незначительности. Данный критерий представляется достаточно субъективным, то что может представляться омбудсману незначительным, таковым не является для заявителя, иначе он не обращался бы к нему с жалобой. Такие положения законов, вместе с тем, дают возможность омбудсманам не рассматривать все жалобы. Подобных исключений для

---

<sup>3</sup> Национальные омбудсмены. Свод правовых положений (по состоянию на 1.01.1998). Варшава, 1999. с.149.

российского омбудсмана не предусмотрено, в силу и этих причин следует изменить его компетенцию при наличии уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации.

В России могут появиться сторонники координальных мер. При наличии уполномоченных по правам человека в каждом субъекте Федерации возможны предложения об упразднении Федерального путем исключения из Конституции РФ пункта «г» части 1 статьи 103, закрепляющего данный институт. Но отказываться от достигнутого неоправдано, наиболее верный путь – совершенствование и оптимизация существующей системы. Не исключены ссылки и на опыт США, где при наличии омбудсманов в штатах, на федеральном уровне таковой отсутствует. Вместе с тем очевидно, что механическое заимствование зарубежных схем не всегда оправдано. Одно ясно, что необходима новая модель Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Ее конструкция требует всестороннего обсуждения и практических дел. Это не может быть достигнуто путем внесения изменений и дополнений в существующий Федеральный конституционный закон. Должен быть принят новый закон, закрепляющий иные функции и компетенцию уполномоченного. Его следует освободить от необходимости рассматривать каждую жалобу. Не целесообразно превращать его и во вторую инстанцию, куда могли бы обращаться заявители, если их не удовлетворяют решения и действия уполномоченного по правам человека субъекта Федерации. Содействие ему федерального омбудсмана было бы оправдано при нарушениях прав граждан федеральными структурами, имеющимися в субъектах РФ.

Видимо, координационные, информационно-аналитические функции, международная, законодательная деятельность, правовое просвещение будут составлять суть новой модели рассматриваемого института. При ее формировании следует использовать правовые акты, практику деятельности Верховного комиссара ООН по правам человека, Комиссара Совета Европы по правам человека, федеральных омбудсманов в федеративных государствах (Австралия, Австрия, Канада и др.).

Так в Австрии, согласно Федеральному конституционному закону, каждое лицо может обратиться в Управление народного правозащитника с жалобой на предполагаемые неправомочности в осуществлении федерального управления, включая деятельность органов Федерации, как субъекта частноправовых отношений. Народные правозащитники Австрии (федеральные омбудсмены) рассматривают жалобы на федеральные органы. Но из этого правила есть исключения. В статье 148И закона сказано, что отдельные земли на основании их конституционных законов могут объявлять Управление народного правозащитника компетентным также в вопросах, подведомственных административным органам земли<sup>4</sup>. И такие примеры имеются. Данное положение, как правило, сохраняется до учреждения в земле соответствующей должности. Федеративное устройство Австрии, по обоснованному утверждению В.В.Бойцовой, является одной из причин ограничения компетенции коллегии омбудсманов сферой федерального управления. При этом ее надзорные полномочия не распространяются на органы управления земель и общин<sup>5</sup>.

Аналогичный принцип действует и в федеративной Канаде.

Полезен и опыт национальных правозащитных служб. 20 декабря 1993 года Генеральная Ассамблея ООН Резолюцией №48/141 учредила пост Верховного Комиссара по поощрению и защите всех прав человека (Верховный Комиссар ООН по правам человека). Он не рассматривает частные жалобы о нарушении прав и свобод человека в том или ином государстве. Его компетенция и полномочия определены Резолюцией №48/141. Выделим те из них, которые могли бы быть включены в концепцию новой модели уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Верховный комиссар ООН должен принимать в рамках своего мандата меры в отношении серьезных нарушений прав, предпринимать предупредительные действия. Он

---

<sup>4</sup> Там же, с.7, 10.

<sup>5</sup> Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М., 1996. с.149, 151.

призван поощрять и защищать эффективное осуществление всеми людьми всех гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав; представлять рекомендации компетентным органам системы ООН в области прав человека в целях содействия эффективному поощрению и защите всех прав человека; играть активную роль в устранении препятствий реализации прав человека и недопущения их нарушений; координировать деятельность в области поощрения и защиты прав человека в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, координировать учебные и пропагандистские программы ООН в этой сфере, оказывать консультативную помощь; расширять международное сотрудничество; содействовать ратификации договоров о правах человека.

Верховный комиссар ООН по правам человека представляет ежегодный доклад о своей деятельности в соответствии со своим мандатом Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее ООН.

7 мая 1999 года Комитет министров Совета Европы на 104 сессии в Будапеште принял Резолюцию (99) 50 «О Комиссаре Совета Европы по правам человека». Комиссар призван содействовать осуществлению информационно-просветительской деятельности в области прав человека, совершенствованию законодательства, анализировать законодательство и правоприменительную практику государств – членов Совета Европы в данной сфере. Важным является его право выявлять возможные недостатки в законодательстве и практике государств, содействовать эффективному соблюдению ими закрепленных в документах Совета Европы стандартов и оказывать им, с их согласия, помощь в устранении недостатков.

Комиссар содействует эффективному соблюдению и реализации прав человека, консультирует и информирует по вопросам защиты прав человека и предотвращения их нарушения, оказывает содействие деятельности национальных омбудсманов.

Он представляет ежегодный доклад Комитету министров и Парламентской ассамблее Совета Европы, наделен правом давать рекомендации, готовить доклады, заключения по конкретным вопросам, в том числе по итогам поездок в различные страны. Комиссар не рассматривает частные жалобы на нарушения прав человека.

Для подготовки новой модели института Уполномоченного по правам человека в РФ важен такой документ ООН, как Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений по правам человека, включая и омбудсманов, в котором излагаются функции данных учреждений<sup>6</sup>. В частности: представлять в консультативном порядке правительству, парламенту и любому другому компетентному органу суждения, рекомендации, предложения и доклады, касающиеся любых вопросов, связанных с поощрением и защитой прав человека;

поощрять и контролировать согласование законодательства, национальных правил и практики с международными документами по правам человека;

содействовать ратификации этих документов или присоединения к ним и следить за их осуществлением;

оказывать содействие в подготовке докладов, которые государства должны представлять органам и комитетам ООН, а так же региональным учреждениям в осуществление своих обязательств по конвенциям, и, в случае необходимости, выражать свое мнение по этим вопросам в соответствии с принципом независимости;

сотрудничать с Организацией Объединенных Наций и любыми другими учреждениями системы ООН, с региональными и национальными учреждениями других стран, компетентными в областях, связанных с поощрением и защитой прав человека;

---

<sup>6</sup> Национальные учреждения по правам человека. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк и Женева, 1995. С. 94-97.



принимать участие в разработке программ, касающихся преподавания и исследований по вопросам прав человека, и участвовать в их осуществлении в школах, университетах и в профессиональных кругах;

распространять информацию о правах человека и борьбе против всех форм дискриминации, особенно расовой, привлекая внимание к этим вопросам, в частности посредством информирования и просветительской деятельности, и используя все средства массовой информации.

Важно стремиться к дружескому урегулированию посредством согласительной процедуры.

Таким образом, конструируя новую модель федерального омбудсмана России, возможно заимствование рационального из данного документа, статуса Верховного комиссара ООН и Комиссара Совета Европы по правам человека. В новом законе следует закрепить цели, задачи, функции уполномоченного. Последнее свое правовое выражение находит в компетенции омбудсмана, его полномочиях, правах и обязанностях.

В законах ряда стран, а также субъектов Российской Федерации говорится о целях и задачах института уполномоченного. В законах Киргизии и Украины выделены специальные статьи под названием «Цель парламентского контроля за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина». В законе Краснодарского края, например, указываются основные задачи уполномоченного и предусматриваются определенные действия, как сказано в законе «в целях выполнения задач, возложенных на него»<sup>7</sup>.

Цели и задачи определяют функции, основные направления деятельности института, которые следует отразить в законе. К ним могут быть отнесены:

восстановление конституционных прав физических лиц (граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства), нарушенных государственными федеральными структурами. Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации следует обязать по предложению уполномоченных субъектов Федерации оказывать им содействие в разрешении жалоб о нарушении прав граждан федеральными государственными органами в субъектах Федерации, если омбудсманам этих субъектов своими силами не удалось достичь положительного результата.

Федеральный Уполномоченный должен действовать незамедлительно по собственной инициативе, а также по предложениям уполномоченных в субъектах Федерации при массовых нарушениях прав и свобод человека и гражданина.

Функцией Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является защита прав граждан России, нарушенных за ее пределами.

В законе также следует закрепить профилактическую, предупредительную функцию, направленную на предотвращение возможных нарушений прав человека. В законах Украины и Киргизии (их нормы идентичны) одной из целей омбудсманского контроля провозглашается предупреждение нарушений прав и свобод человека и гражданина, предупреждение любых форм дискриминации по реализации человеком своих прав и свобод, чего нет в российском законе. Данные нормы необходимы, они обязывают Уполномоченного активно действовать не ожидая жалоб о нарушениях прав, а предотвращая их.

Важна посредническая, примиренческая функция, которая также отсутствует в российском законе, будучи широко используема в зарубежном законодательстве. Омбудсман Франции, франкофонных стран Африки называется медиатор (посредник).

---

<sup>7</sup> Деятельность института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах (2000-2001), т.1. Под общ. Ред. О.О.Миронова. М., Юриспруденция. 2002. С.618.

Федеральные посредники Королевства Бельгии, сказано в законе, стараются примирить точки зрения заявителя и затрагиваемых служб.

Закон Литовской Республики констатирует, что рассмотрение жалобы прекращается, если при посредничестве контролера Сейма, поднимаемые в ней проблемы разрешаются по доброй воле.

Парламентские адвокаты Молдовы, выступая в качестве посредника, принимают все меры для разрешения жалобы путем примирения сторон и поиска взаимоприемлемого решения.

По мере возможности Уполномоченный по правам человека Словении должен, сказано в законе, в ходе всего производства стараться выработать примирительный подход, чтобы разрешить дело по мирной договоренности сторон.

С момента разрешения дела по договоренности сторон производство, возбужденное по заявлению, подлежит прекращению.

Разрешение дела по договоренности сторон не означает, отмечается в законе, что Уполномоченный по правам человека Словении ничего не устанавливает по данному делу и не выступает с предложениями или рекомендациями относительно предупредительных мер, предусмотрительных положениями законодательства.

Результативная посредническая деятельность омбудсмана свидетельствует об осознании неправомерности деятельности допустившего нарушение прав человека государственного служащего и стремлении удовлетворить законные требования лица по предложению омбудсмана без излишней конфронтации и формальностей.

Международная функция предполагает подготовку проектов международно-правовых актов, инициирование ратификации международных договоров в области прав человека или присоединения к ним, сотрудничество с международными организациями, с омбудсманами зарубежных стран и др.

С необходимостью активизации законодательной функции возможна постановка вопроса, о чем пишут многие исследователи, о внесении дополнений в Конституцию Российской Федерации для предоставления Уполномоченному по правам человека права законодательной инициативы и возможности обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросам общего нормакотроля.

С переходом на новую модель должны быть усилены аналитическая и информационно-просветительская функции, что наряду с иными мерами, вызывает необходимость закрепления в законе форм и методов взаимодействия Уполномоченного по правам человека со средствами массовой информации, неправительственными правозащитными и иными общественными организациями.

Новый закон мог бы наделить Федерального уполномоченного координационной функцией в системе уполномоченных по правам человека России. При этом координация не есть жесткая регламентация. Она должна представлять собой согласование действий уполномоченных по правам человека, в сферу которой следует включить и специализированных уполномоченных Федерации и ее субъектов. В субъектах Российской Федерации существуют три модели уполномоченного по правам ребенка. В одних – это самостоятельный институт, функционирующий в соответствии с законом субъекта федерации; в других – уполномоченный по правам ребенка является заместителем уполномоченного по правам человека, что определено законом о последнем; в третьих (наименее предпочтительный вариант) – уполномоченный по правам ребенка учрежден при главе субъекта Федерации его актом – указом, распоряжением. Способом установления данной должности, отвечающим стандартам Совета Европы, является принятие парламентом (законодательным органом) закона.

1 сентября 2009 года указом Президента РФ была учреждена должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка<sup>8</sup>. Указ

---

<sup>8</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. №36. Ст.4312.

весьма лаконичен. В нем всего шесть пунктов. Президент страны назначает и освобождает от должности Уполномоченного, деятельность которого обеспечивается аппаратом Общественной палаты Российской Федерации.

Уполномоченный наделен правом запрашивать и получать необходимые сведения, документы и материалы от должностных лиц, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления, организаций; беспрепятственно посещать данные структуры, проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными органами их проверку, получать от них соответствующие разъяснения.

Уполномоченный вправе направлять в указанные органы, должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления нарушенных прав и интересов.

Представляется, что целесообразно взамен Указа принять федеральный закон об Уполномоченном по правам ребенка Российской Федерации, который бы определил функции Уполномоченного, его компетенцию, права и обязанности, формы и процедуры работы, порядок назначения, освобождения, ответственность перед парламентом. Безусловно, наряду с иными, право предлагать палате парламента кандидатуры на должность Уполномоченного должны иметь неправительственные правозащитные организации федерального уровня и субъектов Федерации, занимающиеся

В соответствии с обновленными функциями Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации следует закрепить в законе его компетенцию с четким обозначением полномочий, конкретных прав и обязанностей. Следует также отразить принципы организации и деятельности института омбудсмана, основополагающие начала его функционирования. Они закреплены в законах ряда стран, в законах некоторых субъектов Российской Федерации. В законе Республики Албания говорится, что Адвокат народа руководствуется принципами справедливости, конфиденциальности, профессионализма и независимости. В Положении об Уполномоченном по правам человека, утвержденном Указом Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 года сказано: «Деятельность Уполномоченного основывается на принципах:

- 1) законности;
- 2) приоритетности прав и свобод человека и гражданина;
- 3) объективности;
- 4) гласности.»<sup>9</sup>

В законе Литовской Республики о контролерах Сейма выделена специальная статья, в которой широко и вместе с тем детально сформулированы основные принципы их деятельности. Они следующие:

- 1) уважение к человеку и государству;
- 2) свобода деятельности и самостоятельность;
- 3) подотчетность. Контролеры Сейма за свою деятельность отчитываются перед Сеймом Литовской Республики;
- 4) законность;
- 5) беспристрастность и справедливость;
- 6) пропорциональность. Контролеры Сейма при защите прав и свобод человека стремятся соблюдать равновесие между частными интересами лица и общественными интересами, при защите прав и свобод конкретного лица – не нарушать прав и свобод других людей;

---

<sup>9</sup> Уполномоченные по правам человека (омбудсмены) стран Европы и СНГ. Сборник нормативных правовых актов. Рук. Коллектива О.О.Миронов. Состав: Р.С.Фейзуханов и др. М., Юриспруденция, 2003. С.27,90.

7) гласность.<sup>10</sup>

Закон Молдовы содержит лаконичную формулировку. Она гласит, что деятельность парламентских адвокатов строится на принципах законности и гласности и соотносится с их совестью. Также лаконична формулировка закона об Уполномоченном по правам человека Словении. В законе сказано, что он в своей деятельности может сослаться на принципы равенства и надлежащего управления<sup>11</sup>.

Согласно закону Республики Узбекистан, основными принципами деятельности Уполномоченного являются законность, справедливость, демократизм, гуманизм, гласность, доступность для каждого человека. В законодательстве разных стран, таким образом, содержится широкий перечень принципов института омбудсмана. Наиболее часто называются законность, справедливость, гласность. Представляется, что в этом перечне должен найти место принцип высокой нравственности данного института.

Как известно, права человека – категория высоконравственная. Их не следует сводить лишь к юридическим субъективным правам как мере возможного поведения, хотя юридическая суть важна. Она придает определенность данному явлению, обеспечивает национальную и международно-правовую защиту прав и свобод человека и гражданина. Европейский Суд по правам человека, например, защищает лишь права закрепленные в Конвенции о защите прав человека и основных свобод и в Протоколах к ней.

Федеральный конституционный закон об Уполномоченном по правам человека не содержит четкого перечня принципов его организации и деятельности. В новом законе он должен быть, так как принципы выражают суть явления, те основополагающие идеи, в соответствии с которыми функционирует данный институт.

Заслуживает обсуждения срок полномочий омбудсмана, время нахождения на должности. Здесь диапазон, установленный законодательством различных стран, достаточно широк, омбудсман Тосканы Итальянской Республики назначается на три года, Канадской провинции Онтарио десять лет, Верховный Комиссар ООН по правам человека – на четыре года, Комиссар по правам человека Совета Европы – на шесть лет. Представляется, что оптимальным сроком деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации могли бы быть семь лет без права повторного назначения. Та тенденция, которая наблюдается на сегодняшний день, когда сроки пребывания на должности увеличиваются и продлеваются для определенного человека, вряд ли может считаться положительной (Азербайджан, Ставропольский край Российской Федерации и др.), хотя люди занимающие эти должности уважаемые, достойные, успешно выполняющие свою работу. Не должно проводиться назначение (выборы) омбудсмана на безальтернативной основе, в списке не может быть лишь одна кандидатура, если даже она и предложена Президентом страны. Право предлагать кандидатуры должно быть предоставлено неправительственным правозащитным организациям. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации – высокое государственное должностное лицо, занимающее конституционную должность. Но его стиль, формы, методы работы должны быть близки к характеру деятельности неправительственных организаций, свободных от формализма и бюрократизации. Он в своей работе руководствуется не только Конституцией и законодательством, но справедливостью и голосом совести, как говорится в присяге, приносимой Уполномоченным при вступлении в должность.

Предстоит обсудить много важных вопросов о назначении и освобождении от должности Уполномоченного, критерии, которым должны соответствовать кандидаты, их профессиональные и личные, нравственные качества и характеристики и многое другое. Омбудсман, как представляется, должен иметь высшее юридическое образование, ученую

<sup>10</sup> См.: Закон Литовской Республики о контролерах Сейма. В кН.: Лохматов Е.А. Становление и развитие института омбудсмана в государствах Балтийского региона: сравнительно-правовое исследование. М., 2007. С. 165-166.

<sup>11</sup> См.: Национальные омбудсмены... с.235, 333.

степень доктора юридических наук, стаж работы по юридической специальности не менее десяти – пятнадцати лет. Такие профессиональные требования не кажутся завышенными с учетом широты и сложности задач, которые ему предстоит решать в многонациональной, многоконфессиональной стране с населением более ста сорока миллионов при массовых и систематических нарушениях прав человека. Новая модель повлечет изменение структуры рабочего аппарата Федерального омбудсмена. Следует обсудить возможность расширения компетенции и усиление гарантий функционирования уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации, принятия федерального закона об основах их деятельности, проект которого подготовлен, опубликован и неоднократно обсуждался на различных уровнях<sup>12</sup>. Нужны политические силы, которые бы осознали важность подобного нормативного правового акта. Большую роль в этом могли бы сыграть неправительственные правозащитные организации.

Необходима широкая дискуссия, обсуждение новой модели Федерального уполномоченного с участием бывших и действующих уполномоченных по правам человека, правозащитников, депутатов, представителей всех ветвей власти, всех тех, для кого человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации целесообразно своим распоряжением сформировать группу из сотрудников аппарата с участием членов экспертного совета для подготовки законопроекта. Он мог бы объявить общественный конкурс проектов законов. Такой опыт имеется, он использовался при подготовке действующей Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия, образованная 16 июня 1990 года I Съездом народных депутатов РСФСР, объявила общественный конкурс проектов Конституции. В ее адрес поступило сорок материалов, в том числе тридцать восемь проектов как Конституции в целом, так и отдельных глав, разделов, статей.

25 декабря 1990 года Жюри по подведению итогов конкурса решило первую премию не присуждать, а вторую присудить группе преподавателей кафедры государственного права Саратовского юридического института, в которой был и автор настоящей статьи, о чем свидетельствует грамота Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина, врученная составителям проекта<sup>13</sup>.

Правозащитные организации также могли бы предложить свое видение новой модели омбудсмена России, подготовив соответствующие законопроекты. Аккумулировав все лучшее, можно было бы составить оптимальный вариант законопроекта, предложив его для внесения на рассмотрение парламента субъектам права законодательной инициативы.

**А.С.Ландо, Е.Г.Маркелова**

### **Об опыте деятельности уполномоченного по правам человека в Саратовской области (1999-2004 годы)**

19 января 1999 года произошло значимое в общественно-политической жизни Саратовской области событие. Депутатами Саратовской областной Думы был назначен на должность первый в истории области Уполномоченного по правам человека.

<sup>12</sup> См.: Вестник Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2002, №3.

<sup>13</sup> См.: Саратовский проект Конституции России. М., «Формула права», 2006.

Примечательно, что Саратовская область стала одним из первых субъектов Российской Федерации, в котором был создан такой государственный региональный институт защиты прав человека. Но возник он не на пустом месте. Ещё в 1996 году в Саратовской области была создана областная комиссия по правам человека, которая органично вписалась в систему государственных и общественных институтов Саратовской области по контролю, охране и защите прав граждан.

Важным принципом, заложенным в деятельность областной комиссии при ее формировании, являлся принцип независимости. Комиссия создавалась именно как самостоятельная структура, а члены комиссии, по представлению Губернатора Саратовской области, персонально утверждались областной Думой. Это существенно отличало Саратовскую областную комиссию по правам человека от аналогичных комиссий других регионов, которые создавались при главах субъектов Российской Федерации, различного рода министерствах или комитетах, а члены комиссии назначались соответствующими должностными лицами.

Следует отметить, что, основываясь на положениях Закона Саратовской области от 12 октября 1998 года № 50-ЗСО «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области» принцип самостоятельности был заложен и при формировании института Уполномоченного как государственного органа, не зависящего от других органов, в том числе властных.

Деятельность Уполномоченного, как следовало из указанного Закона, дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечёт пересмотра компетенции тех органов, которые в соответствии с законодательством обеспечивают защиту и восстановление нарушенных прав и свобод граждан. Особенность статуса Уполномоченного заключается в том, что он избирается законодательным органом области, но не зависим в своей деятельности по защите прав граждан. Должность Уполномоченного входит в сводный перечень высших государственных должностей Саратовской области, что даёт возможность Уполномоченному участвовать в принятии общественно значимых решений органами власти области.

Уполномоченный, не имея властных полномочий, способствует защите нарушенных прав граждан и их восстановлению посредством убеждения, побуждения соответствующих государственных органов и должностных лиц к соблюдению прав граждан.

Понятие «Уполномоченный по правам человека» имеет два значения. Во-первых, это должностное лицо, а во-вторых — институт, организация. В современных условиях развитие института Уполномоченного по правам человека в отдельно взятом субъекте немислимо без команды, состоящей из профессионалов-единомышленников.

После избрания Уполномоченного для обеспечения его деятельности был создан рабочий аппарат. В него вошли три штатных сотрудника аппарата областной комиссии по правам человека, которая после создания института Уполномоченного прекратила свою деятельность.

За указанные годы Уполномоченным и сотрудниками его аппарата был накоплен серьёзный опыт правозащитной деятельности, который являлся и до настоящего времени является своего рода пособием для начинающих Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и сотрудников их аппаратов. Об этом свидетельствуют, в частности, письма-благодарности, которые приходили в адрес Уполномоченного от его коллег в регионах за направленные по их просьбам материалы об опыте деятельности саратовского Уполномоченного.

В соответствии с законом, выполняя задачу по обеспечению деятельности Уполномоченного по защите прав и свобод граждан, в рамках своих функциональных обязанностей, сотрудники аппарата регулярно анализировали законодательство; проверяли жалобы граждан; готовили к публикации в СМИ консультации и материалы о нарушениях прав человека; участвовали в заседаниях и совещаниях государственных органов и

мероприятиях, связанных с правами человека; готовили конференции, семинары, круглые столы по проблемам соблюдения прав человека, а также выпускали информационные бюллетени и другие просветительские материалы. Важное место отводилось взаимодействию с правозащитными организациями и общественными помощниками Уполномоченного в муниципальных образованиях области, образовательных учреждениях и учреждениях уголовно-исправительной системы Минюста РФ по Саратовской области.

Одной из главных форм деятельности Уполномоченного была **работа с обращениями граждан**. Ежегодно в адрес Уполномоченного обращались в среднем около пяти с половиной тысяч человек.

По сравнению с началом работы Уполномоченного с каждым годом наблюдался рост числа обращений граждан к нему, и у этой тенденции есть свои плюсы и минусы. С одной стороны, это говорит о том, что с каждым годом увеличивается число тех граждан, кто не удовлетворён тем, как соблюдаются их права, а с другой стороны, рост числа обращений свидетельствует об общественном признании института Уполномоченного в обществе, завоевании им авторитета и доверия у населения в решении своих проблем и о значительном росте числа граждан, желающих защищать, отстаивать и восстанавливать свои права с участием Уполномоченного.

По всем, в том числе письменным жалобам и заявлениям, Уполномоченный принял предусмотренные законом Саратовской области «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области» меры. Подготовлено и направлено в различные инстанции более 30 тысяч писем. Всем заявителям даны ответы. По многим жалобам и заявлениям проведены проверки с выездом на место. По большинству письменных жалоб и заявлений граждан направлены обращения в адреса руководителей министерств и должностных лиц, в чьей компетенции находилось устранение нарушений конкретных прав граждан. По ряду жалоб и заявлений гражданам даны разъяснения.

Необходимо было выработать определённые механизмы для разрешения проблемных ситуаций, изложенных в обращениях граждан и выявленных в ходе проверок. При этом было очень важно, решая проблему одного человека, найти решение проблемы в целом, чтобы у других обратившихся не возникали аналогичные проблемы, а в случае возникновения — решать их по уже отработанной схеме.

На основе анализа жалоб и заявлений были выделены наиболее общие вопросы, по которым Уполномоченный направил обращения, содержащие инициативы, конкретные предложения, в различные органы власти и управленческие структуры: областную Думу; Губернатору области, Правительству области и другие, а также в областной суд, прокуратуру области, федеральные структуры.

Уполномоченный стремился, чтобы его аналитические записки и отчёты были озвучены на заседаниях Правительства области.

Им были найдены и укреплены такие формы взаимодействия с органами власти области и органами местного самоуправления, которые заставили уважать то дело, которым занимается Уполномоченный, то есть, в конечном счёте, уважать права граждан. У Уполномоченного сложились конструктивные взаимоотношения со многими должностными лицами области, руководителями органов юстиции, областным судом, руководством УИН Минюста РФ по Саратовской области, главами администраций муниципальных образований, благодаря которым были восстановлены нарушенные права тысяч граждан.

Более чем по одной четвёртой части обращений вмешательство Уполномоченного привело к положительным результатам.

Как показывает практика, значительной части обращений граждан к Уполномоченному могло и не быть, если бы компетентные должностные лица добросовестно, а не формально, относились к выполнению своих должностных обязанностей. Задача Уполномоченного в этой связи - побуждать власть поступать

должным образом в отношении граждан, совершенствовать механизмы администрирования.

Уполномоченный, не имея властных полномочий, должен был способствовать восстановлению и соблюдению прав человека посредством других средств: объяснений и убеждений должностных лиц государственных органов и иных организаций к соблюдению прав человека. От Уполномоченного, помимо других качеств, требовались и такие, как умение выслушать людей; вести переговоры; объяснить должностным лицам о последствиях нарушения прав человека и так далее. Именно «состоянием души» можно считать должность Уполномоченного, ведь к нему граждане обращаются тогда, когда им плохо. Многие обращения были пронизаны безысходностью. Люди ждали помощи. Многие из них были благодарны Уполномоченному уже за то, что с ними поговорили, проявили участие к ним.

В том числе и поэтому большое значение в практике деятельности Уполномоченного имел **прием граждан**.

Граждан, обратившихся непосредственно в аппарат Уполномоченного, принимали не только сам Уполномоченный, но и руководитель его аппарата, а в его отсутствие — сотрудники отдела по восстановлению прав граждан.

За пять лет на приёме Уполномоченного и руководителя его аппарата побывало около пятнадцати тысяч человек. Каждого пришедшего на приём нужно было выслушать, понять, дать разъяснение, а при нарушении его прав — способствовать, чтобы его права были восстановлены. Разумеется, большинство посетителей приёмной заведомо было убеждено в своей правоте. Поэтому иногда приходилось предпринимать значительные усилия, чтобы переубедить тех, кто ошибочно считал, что его права нарушены. К сожалению, особым упорством отличались и некоторые должностные лица, которые, нарушив права человека, не желали исправить свою ошибку. В некоторых случаях Уполномоченному не оставалось ничего иного, как ставить перед их вышестоящим руководством вопрос об их соответствии занимаемой должности.

Практика приёма граждан показала необходимость более широкого использования такой формы работы Уполномоченного с гражданами, как выездные приёмы. За пять лет выездные приёмы были проведены во всех муниципальных образованиях области. Проводился также приём лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ на территории Саратовской области.

Учитывая, что главным гарантом соблюдения прав человека на территории области является **Губернатор области**, Уполномоченный регулярно направлял ему письма по актуальным вопросам защиты прав и свобод жителей области.

Например, обращение Уполномоченного к Губернатору в защиту персональных данных граждан способствовало появлению поручения Губернатора соответствующим должностным лицам о разработке мероприятия по упорядочению ведения архивных дел на предприятиях различных форм собственности и сохранности документации по личному составу ликвидированных, приватизированных, реорганизованных и действующих организаций, предприятий, учреждений.

К Губернатору области Уполномоченный обратился также в связи с проблемами соблюдения прав саратовцев, проходящих военную службу в Вооружённых Силах Российской Федерации за пределами Саратовской области. Позже была реализована идея Уполномоченного о вручении охранной грамоты призывникам за подписями Губернатора области и Уполномоченного, в которой указывались телефоны и адреса последних. Таким образом, каждый солдат, призванный с территории Саратовской области, получал возможность в случае нарушения его прав обращаться к ним напрямую.

Многие предложения Уполномоченного, адресованные Губернатору, были обсуждены на постоянно действующих совещаниях при Губернаторе области. По ним были приняты конкретные решения. В частности, по инициативе Уполномоченного выездное заседание Правительства области было проведено на территории одного из



учреждений Управления исполнения наказаний Минюста РФ по Саратовской области. На заседании были рассмотрены конкретные вопросы, связанные с соблюдением прав осуждённых, реализацией выпускаемой учреждениями УИН на территории области продукции, адаптацией лиц после освобождения из мест лишения свободы.

После посещения психиатрической больницы и выявления серьёзных проблем, которые там имелись: нехватка медикаментов, постельного белья, изношенность оборудования и мебели и других — Уполномоченный обратил на это внимание Губернатора области. Губернатор, посетив больницу, изыскал возможности помочь этому лечебному учреждению.

На сегодняшний день можно констатировать, что если бы не поддержка Губернатора области, то многие идеи и предложения Уполномоченного так и остались бы нереализованными, как это происходит в некоторых регионах России, где отсутствует взаимодействие Уполномоченного с органами власти.

**Участие в законотворческом процессе** – еще одна из важнейших форм деятельности уполномоченного.

В течение первого срока деятельности Уполномоченный по правам человека в Саратовской области не являлся субъектом права законодательной инициативы в законодательном органе области – Саратовской областной Думе (на сегодняшний день Уполномоченный таким субъектом является), но при этом все эти годы он активно взаимодействовал со многими депутатами Саратовской областной Думы и депутатами Государственной Думы Российской Федерации.

По их просьбе анализировал и давал заключение по проектам федеральных и областных законов, которые затрагивали права и свободы человека. В общей сложности были даны экспертные заключения более чем по 70 законопроектам. При выявлении правовых казусов в действующем законодательстве и в обсуждаемых законопроектах Уполномоченный по собственной инициативе направлял в законодательные органы страны и области свои замечания.

В некоторых случаях свои замечания по законам и законопроектам Уполномоченный направлял Губернатору области. Большой резонанс имело, в частности, обращение Уполномоченного по поводу недостаточной планомерности законотворческого процесса и затягивания разработки многих законодательных актов, затрагивающих реализацию прав различных категорий граждан. Уполномоченный обратил внимание главы исполнительного органа области на несвоевременное опубликование постановлений Губернатора и Правительства области в официальных изданиях области — «Собрании законодательства Саратовской области» и газете «Саратовские вести».

При обсуждении проектов законов Саратовской области Уполномоченный и сотрудники его аппарата активно взаимодействовали с комитетами Саратовской областной Думы, участвовали в обсуждениях на рабочих группах законопроектов, затрагивающих права и законные интересы граждан.

В отдельных случаях Уполномоченный сам обращался к субъектам права законодательной инициативы, со своими замечаниями и предложениями по действующему законодательству.

Так, Уполномоченный дал негативную оценку проекту областного закона «О гласности в государственной и муниципальной деятельности в Саратовской области», поскольку закон был направлен на регулирование получения гражданами и общественными объединениями открытой информации. Более того, в проекта закона, в статье 16, регулирующей порядок защиты права на информацию, в качестве последней инстанции, призванной реально обеспечить восстановление нарушенного права (после судебного и административного обжалования), названы Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченный по правам человека в Саратовской области.

Уполномоченным было обращено внимание законодателей на то, что положения этой статьи ошибочны с точки зрения права, поскольку Уполномоченный не наделен законом властными полномочиями, то есть непосредственным правом отмены или изменения актов, решений, иных документов правового и не правового характера, в связи с чем не может быть указан в законе о защите права на информацию в качестве лица, принимающего обязательные для всех решения.

Уполномоченный обозначил позицию, что информационная открытость государственных чиновников имеет принципиальное значение для укрепления органов власти и органов местного самоуправления. Чиновник, занимающий государственную или муниципальную должность, должен быть доступным для рядовых граждан.

Принимая участие в законотворческом процессе, Уполномоченный главную свою задачу видел в том, чтобы во всех законопроектах соблюдались требования международного законодательства о правах человека и чтобы они реально работали.

Исходя из этого, Уполномоченный негативно оценил также проект закона Саратовской области «О защите нравственности и содействии духовному развитию общества». Названный проект не соответствовал предъявляемым к законопроектам требованиям и, по сути, являлся декларативным.

Уполномоченный активно участвовал в продвижении Федерального закона «Об общественном контроле по обеспечению прав человека в местах принудительного содержания и содействию общественных объединений их деятельности». Члену комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации В.Б. Борщеву были направлены предложения по совершенствованию проекта с учётом практики работы уполномоченных по правам осуждённых в учреждениях УИН в Саратовской области.

Уполномоченный также разработал и передал Губернатору области, как субъекту права законодательной инициативы, проект закона Саратовской области «О социальной адаптации лиц, освободившихся и освобождаемых из учреждений, исполняющих уголовные наказания», подготовленный в соответствии с федеральной программой реформирования уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации.

Уполномоченный подготовил альтернативный проект закона Саратовской области «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области» с учётом федерального законодательства, общепризнанных принципов и международных норм права и практики работы института Уполномоченного в регионе. Указанный проект, направленный Губернатором области в порядке законодательной инициативы в областную Думу, после небольшой доработки был принят 29 мая 2003 года.

**Особое внимание Уполномоченный обращал на действия или бездействие судебных и правоохранительных органов:** факты неправомερных действий работников милиции во время ведения следствия, затягивания расследования дел, факты длительного нерассмотрения уголовных и гражданских дел судами и неисполнения решений судов.

Уполномоченный придавал большое значение взаимодействию с ними, поскольку задачи и функции, которыми они наделены государством, непосредственно затрагивают права и свободы граждан.

Со стороны Уполномоченного были предприняты определённые усилия для заключения с правоохранительными органами области двухсторонних договоров с целью более тесного сотрудничества. Но, к сожалению, ни прокуратура, ни милиция на тот момент оказались не готовы взять на себя дополнительные обязательства, суть которых заключалась в оперативном информировании друг друга о нарушениях прав человека. Тогда, по всей вероятности, не пришло ещё время для большей открытости этих органов.

Всё же отсутствие договоров не помешало сотрудничеству. Справедливости ради следует отметить, что взаимодействие с судебными и правоохранительными органами развивалось все эти годы довольно плодотворно. Более того, ряд инициатив Уполномоченного, направленных на открытость судебных и правоохранительных

органов, был успешно реализован. К их числу можно отнести встречу руководства областного суда с правозащитниками области, членами Общественного совета при Уполномоченном: участие председателя областного суда в работе секции «Роль правозащитных организаций в обеспечении соблюдения прав человека» в рамках Саратовского областного социального форума в октябре 2003 года.

Изучая проблему судебной защиты прав человека, Уполномоченный обратил внимание руководства областного суда на случаи многомесячного ожидания обвиняемыми суда после окончания следствия, а также на длительные сроки рассмотрения дел в районных судах. Уполномоченный запросил в УИН Минюста РФ по Саратовской области списки всех подсудимых, ожидающих суда, и, на основании изученной информации, он впервые в России, совместно с областным судом и УИН Минюста РФ по Саратовской области, предпринял конкретные меры по решению этой проблемы. В Саратовском областном суде была создана группа по контролю за сроками рассмотрения уголовных и гражданских дел, состоящая из двух судей и консультантов областного суда. Эта группа особое внимание уделила причинам отложения уголовных дел.

В результате проведённой работы по устранению причин длительных сроков рассмотрения уголовных дел указанная проблема в судах Саратовской области была решена.

Уполномоченный выступил с инициативой об изменении подхода к избранию меры пресечения в виде «заключения под стражу», поскольку при посещении следственного изолятора было установлено, что большое число граждан содержится в следственных изоляторах за малозначительные преступления, и, что в отношении более 50% граждан заключение под стражу могло бы вообще не применяться.

В связи с этим по предложению Уполномоченного в СИЗО-1 города Саратова состоялось совещание представителей областного суда, областной прокуратуры, председателей районных судов и районных прокуроров по обсуждению проблем, связанных с длительным содержанием в следственных изоляторах обвиняемых и подсудимых, на котором Уполномоченный отстаивал подход — избирать меру пресечения «заключение под стражу» не тогда, когда можно её избрать, а тогда, когда нельзя этого не сделать. В настоящее время указанные предложения Уполномоченного, высказанные им ещё в 1999 году, нашли своё отражение в УПК РФ. В частности, часть 1 статьи 108 дополнена новым предложением следующего содержания: «При избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в постановлении судьи должны быть указаны конкретные, фактические обстоятельства, на основании которых судья принял такое решение».

Уполномоченный обращал внимание председателя областного суда также на содержание подсудимых во время судебного процесса в специализированных металлических клетках, что противоречит стандартам Совета Европы. Разъяснял, что если не изменить ситуацию, то она может стать поводом для рассмотрения в Европейском суде по правам человека. Доводы Уполномоченного основывались на том, что суд не является местом отбывания наказаний, а нахождение подсудимых в металлических клетках вызывает ассоциацию с исправительно-трудовым учреждением и является неэтичным. Уполномоченный предложил для обеспечения безопасности сторон во время судопроизводства устанавливать в судах заграждения из непробиваемого стекла. Председатель областного суда согласился с Уполномоченным, но отметил, что реализовать данное предложение можно только на федеральном уровне. Учитывая значение проблемы, Уполномоченный направил письма председателю Верховного суда РФ В.М. Лебедеву и министру юстиции РФ Ю.Я. Чайке. Кроме того, проблема была обсуждена с заместителем руководителя Администрации Президента РФ Д.Н. Козаком, который с пониманием отнёсся к ней. В настоящее время данный вопрос решён на федеральном уровне.

Для усиления гарантий прав лиц, лишённых свободы, исключения случаев пыток, насилия, Уполномоченный предложил организовать систему медицинских осмотров лиц, находящихся в изоляторах временного содержания, следственных изоляторах, а также при поступлении и выходе их из данных учреждений и переводе из ИВС в СИЗО и из СИЗО в исправительные колонии с составлением и соответствующим хранением всех необходимых медицинских документов. На сегодня данный вопрос решён на законодательном уровне.

За пять лет деятельности Уполномоченного только в адрес областной прокуратуры было направлено 270 обращений с просьбой проверить те или иные факты нарушения прав человека.

По просьбе Уполномоченного прокуратура области проверила законность постановлений мэра города Саратова о тарифах на медицинские услуги (по каждому медицинскому учреждению Саратова) и их соответствие «Программе государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации».

Уполномоченный обратил внимание прокуратуры области на факты грубейшего нарушения трудовых прав лиц, которых принято называть трудовыми мигрантами. В частности, по результатам проведённой Уполномоченным проверки были выявлены и привлечены к ответственности владельцы подпольных цехов, где работали граждане Республики Таджикистан. По этому поводу Чрезвычайный и Полномочный посол Республики Таджикистан в Российской Федерации в письме на имя Губернатора области выразил благодарность Уполномоченному за проявленную заботу о правах граждан его страны.

Прокуратура рассмотрела и признала соответствующими действительности факты, изложенные в обращении Уполномоченного по поводу нарушения прав следственно-арестованных на отдых и питание, допускаемых следователями и оперативными работниками при доставлении обвиняемых в изоляторы временного содержания для проведения следственных действий.

Значительное число обращений Уполномоченного адресовалось УВД области. Это были письма как в защиту граждан, пострадавших от действий сотрудников милиции, так и в защиту последних, в частности, связанные с выплатой им денежного довольствия за участие в боевых действиях на Северном Кавказе.

Уполномоченный поднял вопрос о необходимости защиты прав дачников и охраны дачных массивов сотрудниками милиции. По его мнению, главную роль в этом должны сыграть участковые инспекторы, в основном посредством профилактики правонарушений. В ответ на эту инициативу, по сообщению УВД области, были созданы мобильные группы сотрудников милиции по защите имущества садоводческих товариществ.

Уполномоченным была инициирована постепенная ликвидация медицинских вытрезвителей на территории области. 1 марта 1999 года стало последним днём функционирования этих учреждений при органах внутренних дел Саратовской области. Было выяснено, что за год через медицинские вытрезвители в Саратовской области проходило около 150 тысяч задержанных, что существовали негласные планы «наполняемости» этих учреждений. Одним словом, система медицинских вытрезвителей побуждала к массовым нарушениям прав человека. Кроме того, практика показала, что их закрытие несколько не повлияло на рост преступлений, угрозой которого в один голос пугали милицейские чиновники различных уровней. В целях оказания медицинской помощи лицам, задержанным в состоянии алкогольного опьянения, было предложено создать специальную службу.

Следует отметить и интерес других регионов к проблеме нарушения прав граждан при доставлении лиц, находящихся в состоянии опьянения, в медицинские вытрезвители и к опыту их восстановления в Саратовской области - кардинальному решению областной

власти вопроса о закрытии этих учреждений, как не соответствующих Конституции Российской Федерации.

Важным результатом взаимодействия между Уполномоченным и ГУВД области стали проведенные впервые в ноябре 2002 года общественные слушания по вопросу соблюдения сотрудниками милиции прав человека.

Много инициатив и предложений, а также обращений в связи с жалобами граждан направлялось Уполномоченным **в министерства и ведомства области.**

Например, по вопросу обеспечения сохранности медицинской документации, изымаемой из лечебных учреждений органами УВД и прокуратуры в служебных целях, Уполномоченный обратился в министерство здравоохранения области, в связи с чем министерство издало приказ «Об упорядочении системы выдачи и возврата в лечебно-профилактические учреждения области (ЛПУ) медицинской документации по запросам правоохранительных органов», в котором были определены задачи для руководителей ЛПУ по обеспечению сохранности и возврата изъятой документации.

Ежегодно в среднем более 500 обращений Уполномоченного направлялись в адрес **органов местного самоуправления**, из них половина — в администрацию города Саратова по жалобам граждан на работу жилищно-эксплуатационных служб Саратова и другим вопросам.

В частности, факты, выявленные Уполномоченным в ходе своих проверок по жалобам граждан, были использованы при подготовке и обсуждении вопроса на заседании постоянно действующего совещания и при мэре города 1 ноября 2000 года «О работе по организации личного приёма, рассмотрению предложений, заявлений и жалоб граждан в администрации города». Руководителям структурных подразделений администрации города указано на имеющиеся факты нарушений порядка и правил организации работы с обращениями граждан. Соответствующим главам районных администраций поручено принять исчерпывающие меры по скорейшему решению вопросов, указанных Уполномоченным, и дать оценку действий руководителей районных служб, допустивших волокиту.

Ранее, по предложению Уполномоченного, за нарушения законодательства при рассмотрении обращений граждан некоторые должностные лица городской администрации уже были наказаны в дисциплинарном порядке.

В связи с многочисленными серьёзными нарушениями в городе Саратове прав и свобод граждан в сфере жилищного и градостроительного законодательства в 2002 году был подготовлен даже специальный доклад Уполномоченного «Право на жилище», который затем был опубликован в газете «Саратовские вести».

С целью приближения помощи Уполномоченного к жителям «глубинки», улучшения своей работы с жалобами граждан, проживающих в районах области, по согласованию с Губернатором Саратовской области было принято решение о создании в муниципальных образованиях области института общественного помощника Уполномоченного по правам человека в Саратовской области.

Главам муниципальных образований было направлено письмо с предложением рассмотреть кандидатуры на должность общественного помощника Уполномоченного из числа бывших работников правоохранительных органов, бывших руководителей предприятий, организаций, учреждений, руководителей или членов районных, городских общественных организаций, имеющих активную жизненную позицию, желательно с юридическим образованием, и в случае утверждения создать для них надлежащие условия для организации личного приема граждан, работы с жалобами и заявлениями, выполнения других возложенных на них обязанностей.

Данная инициатива Уполномоченного по правам человека была частично реализована: во многих муниципальных образованиях области начали действовать общественные помощники Уполномоченного. С ними организовывались встречи Уполномоченного и работников его аппарата. Им оказывалась всемерная поддержка по

предоставлению теоретических материалов, обучению практическим навыкам защиты прав и свобод граждан, обмену опытом, взаимодействию с общественными организациями.

За то, что эта идея Уполномоченного оказалась перспективной, а ее реализация полезной, говорит то, что институт общественных помощников Уполномоченного продолжал развиваться и при следующем Уполномоченном по правам человека в Саратовской области и получил свое законодательное закрепление в Законе Саратовской области «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области».

Плодотворно **осуществлялось сотрудничество Управлением исполнения наказаний Минюста РФ по Саратовской области** по соблюдению прав лиц, находящихся в учреждениях этой системы.

На территории Саратовской области расположено более 13 исправительных учреждений и два следственных изолятора. Защите прав осуждённых и лиц, находящихся в местах временного содержания, Уполномоченный уделял особое внимание, поскольку у этой категории граждан возможности защищать свои права ограничены.

За пять лет функционирования института Уполномоченного были установлены конструктивные отношения как с руководством УИН, так и исправительных руководством учреждений. Благодаря этому Уполномоченный имел возможность регулярно посещать исправительные учреждения, встречаться с осуждёнными и быть в курсе всех проблем, которые имеются в этой системе.

Уполномоченный способствовал улучшению условий содержания женщин и несовершеннолетних в следственном изоляторе города Саратова. По его настойчивому предложению в разные яркие цвета выкрасили этажи здания; во всех комнатах установили умывальники; разделили камеры для курящих и некурящих. Пожалуй, самым значимым событием стало открытие в СИЗО -1 школы. Прежде, пока шли следствие и суд, школьники не имели возможности продолжить учебный год. Теперь два раза в неделю с учащимися занимаются учителя. По оценке специалистов, в том числе представителей Совета Европы, этот корпус саратовского следственного изолятора — один из лучших в России.

Многие идеи и предложения Уполномоченного по улучшению условий быта и досуга заключённых нашли полное понимание и поддержку руководства УИН. Например, решён вопрос, например, об организации досуга подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в следственных изоляторах области. Стали практиковаться массовые спортивные игры с участием осуждённых и знаменитых спортсменов. Так, Уполномоченный организовал беспрецедентный футбольный матч: сборная заключённых исправительных учреждений области сыграла с командой высшей лиги — саратовским «Соколом». Матч получил большой резонанс, в том числе в СМИ.

Учитывая то, что осужденным необходима моральная поддержка, удовлетворение духовных интересов и реализация культурных прав, чтобы граждане не чувствовали себя оторванными от общества, были готовы возвратиться к нормальной жизни морально настроенными на позитивные изменения своего поведения, Уполномоченный выступил инициатором проведения смотра-конкурса художественной самодеятельности в местах лишения свободы среди заключённых, содержащихся в учреждениях УИН Минюста РФ по Саратовской области, при поддержке министерства культуры области. Откликаясь на просьбу Уполномоченного, министерство культуры области направило в адрес органов управления культуры и кино администраций муниципальных образований области письма «Об организации культурно-массовой работы в учреждениях УИН Минюста РФ по Саратовской области» с рекомендациями организовать шефскую и методическую помощь в проведении смотров-конкурсов художественной самодеятельности среди заключённых, и смотр-конкурс был проведён.

Заслуживают внимание проведенные по инициативе Уполномоченного конкурсы любительских кинофильмов, картин и рисунков среди осужденных, в которых участвовали практически все исправительные учреждения области.

Для облегчения участи несовершеннолетних, отбывающих наказание, в учреждениях УИН Минюста РФ по Саратовской области прошла Всероссийская акция «Рождество за решёткой», организованная Центром содействия реформам уголовного правосудия совместно с рядом региональных общественных организаций при поддержке Главного управления исполнения наказаний Министерства юстиции России. Саратов был единственным регионом, где проведение данной акции было предложено Уполномоченному. В остальных регионах организаторы такого мероприятия поручили его проведение общественным организациям.

Цель всех этих мероприятий и участие Уполномоченного в них – изменить отношение как заключенных к обществу, так и общества к заключённым.

На это направлена также деятельность уполномоченных по правам осуждённых в системе УИН Минюста РФ, которые были введены в исправительных учреждениях Саратовской области по инициативе Уполномоченного 22 декабря 2000 года. Основные цели этой структуры — защита прав осуждённых, содействие администрации учреждения в улучшении условий содержания, быта, медицинского обслуживания осужденных, повышение их образования и обеспечения трудовой занятости.

Только за три года во время деятельности Уполномоченного они провели более 1200 приёмов по личным вопросам, на которых разъясняли права заключённых, давали советы по разрешению конфликтных ситуаций. Кроме этого, уполномоченные рассмотрели более 500 письменных заявлений и жалоб, по одной трети из них были вынесены положительные решения.

Уполномоченные помогают осужденным писать заявления в судебные органы, в комиссию по помилованию, Уполномоченному по правам человека в Саратовской области, выполняя, таким образом, важную консультативную функцию.

Взаимодействие с уполномоченными способствовало выявлению некоторых проблем организационно-правового характера. Например, было выявлено, что должностные лица, принимающие решения об освобождении из-под стражи обвиняемых (подозреваемых), как правило, не спешат доставлять документы об освобождении для незамедлительного исполнения в следственный изолятор. Вместо доставки столь важного документа лично в следственный изолятор, они отправляют его по почте, а иногда, в нарушение действующего законодательства, перепоручают эту функцию адвокатам. В результате таких действий обвиняемые (подозреваемые) освобождаются из-под стражи несколько суток спустя после вынесения постановления об освобождении из-под стражи. Таким образом, речь идёт о незаконном содержании граждан под стражей в следственном изоляторе.

Есть ещё один аспект этой проблемы. В случае поступления в следственный изолятор постановления органа дознания, следователя или прокурора об освобождении из-под стражи в субботу или воскресенье, обвиняемый (подозреваемый) сразу освобождён не будет, так как администрация учреждения в выходные дни не работает. Опять с момента вынесения постановления до его исполнения проходят ни одни сутки. А всё это время лицо, де-юре освобождённое, де-факто находится под стражей. Значит государство продолжает наносить ему моральный вред, к тому же на его содержание по-прежнему затрачиваются государственные средства.

Учитывая, что это затрагивает конституционное право человека на свободу, Уполномоченный обратился в Генеральную прокуратуру РФ, осуществляющую высший надзор от имени РФ за исполнением закона, с просьбой проверить законность ведомственной «Инструкции о работе отделов специального учёта следственных изоляторов и тюрем уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ» и посмотреть возможность подготовки указания о незамедлительном исполнении

постановлений об освобождении из-под стражи лиц, находящихся в следственных изоляторах.

Учитывая, что исправлению осуждённых способствуют и их встречи с родственниками и близкими, которые их ждут и верят в них, в этой связи, особую заботу проявил Уполномоченный о саратовских женщинах-осужденных, которые, из-за отсутствия на территории области исправительных учреждений для женщин, отбывают наказание за её пределами. Государство тем самым поставило их в неравное положение по сравнению с осуждёнными мужчинами, отбывающими наказание в пределах области. На протяжении нескольких лет Уполномоченный поднимал вопрос об открытии женской колонии на территории Саратовской области. В 2003 году наконец Главное управление исполнения наказаний Министерства юстиции РФ приняло решение об открытии в Саратовской области женской колонии.

Занимаясь проблемами осуждённых, Уполномоченный исходил из того, что каждый человек, независимо от своего социального статуса и правового положения, нуждается в гуманном отношении к себе.

На это должна быть направлена также деятельность комиссий по помилованию в субъектах РФ, в частности, в Саратовской области. Идею учреждения такой комиссии высказал Уполномоченный ещё в 2000 году на конференции по помилованию, которая проходила в Великом Новгороде. Уполномоченный считал, что в условиях России все её проблемы, в том числе связанные с помилованием, решать из Москвы нельзя. В городе Саратове идея Уполномоченного была зафиксирована в итоговом документе конференции. А вскоре Указом Президента Российской Федерации от 28.12.2001 г. № 1400 она была реализована. По согласованию с Губернатором области Уполномоченный принимал участие в формировании этой комиссии. Саратовская область стала первым регионом, где комиссия была создана в кратчайшие сроки.

Защищая права жителей Саратовской области, Уполномоченный обращался также в **федеральные органы власти**. Среди них: Государственная Дума Российской Федерации и Правительство Российской Федерации, Администрация Президента Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации и МВД РФ, федеральные министерства и ведомства, Уполномоченный по правам человека в РФ. Многие обращения Уполномоченного нашли понимание и поддержку со стороны федеральных органов власти и управления.

Как было отмечено выше, учтены многие предложения Уполномоченного в процессе работы над изменениями в действующем уголовном, уголовно-процессуальном и уголовно-исполнительном законодательстве Российской Федерации. Хотя многие из них казались невыполнимыми. Но желание изменить сложившуюся годами ситуацию подвигали Уполномоченного на написание новых обращений.

Так, по результатам посещений следственных изоляторов Уполномоченный направил в Генеральную прокуратуру России письмо, в котором обозначил проблемы, сложившиеся с соблюдением прав граждан, находящихся в следственных изоляторах. Наиболее острые из них: переполненность следственных изоляторов; низкокалорийное питание; отсутствие вентиляции, повышенные влажность и температура; высокая распространённость туберкулёза; недостаточное обеспечение лекарственными препаратами; обострение хронических заболеваний и опасность заражения заключённых туберкулёзом и ВИЧ-инфекцией.

В Генеральную прокуратуру РФ и Министерство юстиции РФ Уполномоченный обращался и с предложением о том, что если осуждённый в период пребывания в следственном изоляторе не признавался злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания, то срок его нахождения в обычных условиях исчислять со дня заключения под стражу. Вопрос был положительно решен внесением изменений и дополнений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации.



Ещё одно обращение Уполномоченного к Генеральному прокурору РФ получило в конечном итоге положительное развитие и способствовало соблюдению прав многих граждан. Оно было связано с указанием Генерального прокурора РФ от 22 сентября 2000 года, согласно которому рассмотрение заявлений от детей репрессированных граждан о признании их подвергшимися политическим репрессиям и их реабилитации было приостановлено до изменения закона, несмотря на соответствующее решение Конституционного суда РФ по данному вопросу. Рассмотрев обращение Уполномоченного, Генеральная прокуратура выполнила решение высшего судебного органа страны.

На тот момент вице-премьеру Правительства РФ В.И. Матвиенко Уполномоченный направил предложение об индексации гражданам невыплаченной заработной платы.

В ответ на инициативу Уполномоченного было получено письмо из Министерства труда России, в котором указывалось, что разработаны соответствующие поправки в действующее законодательство, в части ответственности за нарушение порядка работы с денежной наличностью и ведения бухгалтерского учёта, за нецелевое использование бюджетных и внебюджетных средств. Кроме того, подготовлены предложения для принятия соответствующего закона о денежной компенсации работникам в связи с нарушением сроков выплаты заработной платы или сумм, причитающихся работнику при увольнении, а также о материальных санкциях за несвоевременно выплаченную работникам заработную плату. Данные вопросы впоследствии были учтены в новом законодательстве о труде.

Уполномоченный обратился к Председателю Правления Пенсионного фонда Российской Федерации и Генеральному прокурору Российской Федерации в связи с отказом отделения Пенсионного фонда РФ по Саратовской области в назначении пенсии гражданам Российской Федерации, выехавшим на постоянное жительство за пределы страны и не имеющим регистрации по месту жительства в Российской Федерации. Эти лица не принимали гражданство другой страны и остаются гражданами России. В такой ситуации оказался гражданин Российской Федерации Г., переехавший из города Саратова в Нью-Йорк (США). При обращении в Управление ПФР Волжского района города Саратова он получил отказ в назначении пенсии по старости, в связи с чем обратился к Уполномоченному. Генеральная прокуратура РФ положительно отреагировала на обращение Уполномоченного, взяв на контроль рассмотрение Пенсионным фондом РФ указанной проблемы.

Как следовало из ответного письма за подписью заместителя Председателя Правления, он дал указание своим региональным отделениям принимать заявления и документы, необходимые для оформления пенсии данной категории граждан с целью сохранения срока назначения пенсии.

Таким образом, удалось предотвратить дальнейшие массовые нарушения территориальными органами Пенсионного фонда Российской Федерации прав на пенсионное обеспечение этой категории граждан.

Другое обращение к Председателю правления Пенсионного фонда Российской Федерации было в защиту конкретного гражданина, который, проработав много лет на вредном производстве, не смог реализовать своё законное право на досрочную, льготную пенсию. В процессе рассмотрения данного обращения вышло постановление Правительства РФ о внесении дополнений в ранее принятое постановление. В частности, в него включили профессии, которые до этого были упущены.

В соответствии с законом **международное сотрудничество** в сфере прав человека осуществлялось Уполномоченным через взаимодействие с различными международными организациями, государственными и неправительственными организациями стран дальнего и ближнего зарубежья.

В результате сотрудничества Уполномоченного с Губернатором области и Правительством области Уполномоченный входил в состав официальных делегаций

области за рубежом, участвовал в различных международных встречах, где обсуждал вопросы правозащитной деятельности, прав человека и механизмы их защиты.

С первых дней работы начались поиски установления деловых контактов Уполномоченного с международными институтами.

Это было обусловлено двумя важными факторами. Во-первых, вступлением России в Совет Европы и необходимостью знать международные нормы и стандарты прав человека, а во-вторых, Уполномоченный, как новый государственный институт защиты прав и свобод человека, нуждался в информации об организации работы аналогичных институтов в странах развитой демократии. Собственно говоря, международное сотрудничество Уполномоченный начал практиковать, будучи ещё на посту председателя областной комиссии по правам человека. Так, в октябре 1998 года он был инициатором проведения в городе Саратове международной конференции «Права человека: пути их реализации», в которой приняли участие представители семнадцати стран.

Важной вехой в деятельности саратовского омбудсмана стало установление контактов с Генеральным секретарём ООН Кофи Аннаном, по предложению которого он был включён в список спецпредставителей ООН для работы в «горячих точках» планеты.

С приездом по приглашению Уполномоченного летом 1999 года в город Саратов Верховного комиссара ООН по правам человека Мери Робинсон была начата новая страница в истории международного сотрудничества Уполномоченного по правам человека в Саратовской области. М.Робинсон высоко отозвалась о деятельности Уполномоченного и о его планах по защите прав беженцев и вынужденных переселенцев, была приятно удивлена, что саратовские школьники хорошо знают Конвенцию ООН о правах ребёнка.

Были установлены тесные контакты также с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Уполномоченный и работники его аппарата, совместно с представителем УВКБ ООН в Поволжском регионе, регулярно проводили с выездом на место проверки условий пребывания вынужденных переселенцев и беженцев в местах их компактного проживания на территории области.

Развивалось сотрудничество Уполномоченного и с Советом Европы. Большое значение для Уполномоченного имело сотрудничество с Информационным центром Совета Европы в Российской Федерации и региональными информационными центрами Совета Европы в России. Особо следует отметить расширение и углубление сотрудничества Уполномоченного с Информационным центром Совета Европы в Поволжском регионе (Саратов), с которым Уполномоченный и работники его аппарата постоянно обменивались необходимой информацией, проводили совместные мероприятия.

В рамках международного сотрудничества Уполномоченный рассматривал дела, имеющие международную категорию, по поводу которых он взаимодействовал с должностными лицами Республики Латвия, Республики Туркменистан, Республики Казахстан, Республики Армения.

За пять лет Уполномоченный и работники его аппарата рассмотрели более 25 проектов заявок неправительственных правозащитных организаций для получения грантов от различных международных и зарубежных фондов; многим написаны письма поддержки.

**На российском и межрегиональном уровнях** было налажено сотрудничество Уполномоченного с государственными федеральными и региональными институтами по правам человека: Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Комиссией по правам человека при Президенте Российской Федерации, Уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Учитывая общие цели и задачи федерального и регионального институтов уполномоченного, Уполномоченный активно участвовал в организации круглых столов российских Уполномоченных, два из которых были проведены в Саратове.

6 октября 2000 года в Астрахани по итогам совещания Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, по инициативе Уполномоченного по правам человека в Саратовской области подписан итоговый документ — Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии, предложенное Уполномоченным по правам человека в Саратовской области,

Межрегиональному сотрудничеству, сотрудничеству с коллегами из других регионов России Уполномоченный уделял самое серьезное внимание.

Так, информационно-методическая помощь Уполномоченного по правам человека в Саратовской области способствовала принятию законов об Уполномоченном и созданию института Уполномоченного в нескольких субъектах Российской Федерации.

Уполномоченный тесно **взаимодействовал с неправительственными правозащитными организациями и организациями, одним из направлений деятельности которых является защита прав граждан:** проводились совместные проверки, другие совместные мероприятия по защите прав граждан, направлялась совместно подготовленная аналитическая информация Губернатору области и Правительству области по проблемам соблюдения прав отдельных категорий граждан на территории области

Для эффективного взаимодействия был создан **Общественный совет при Уполномоченном** (получившей впоследствии свое закрепление в Законе Саратовской области «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области»). Цель нового консультативного органа, как указывалось в положении «Об Общественном совете при Уполномоченном по правам человека в Саратовской области», — оказание помощи в осуществлении деятельности Уполномоченного по правам человека в Саратовской области; координация деятельности общественных правозащитных организаций, помощь им в защите прав человека.

В рамках общественного совета за эти годы проведено более двух десятков общественно значимых мероприятий: круглых столов, совещаний, встреч, акций, направленных на защиту прав и свобод человека, с участием, в зависимости от тематики, представителей власти, правоохранительных и судебных органов, миграционных органов, военных и других. Все мероприятия проходили при широком участии средств массовой информации.

Реализована идея организации ежегодных встреч Губернатора области с членами Общественного совета. Каждый год в международный День прав человека — 10 декабря происходил откровенный разговор Губернатора области с правозащитниками о ситуации с соблюдением прав человека на территории области.

В рамках общественного совета состоялась встреча членов общественного совета при Уполномоченном с Председателем Президиума Московской городской коллегии адвокатов Г.М. Резником, прибывшим в город Саратов по приглашению Уполномоченного с целью проведения интерактивных правовых курсов для студентов-юристов саратовских вузов, адвокатов, а также впервые для участников постоянно действующего совещания при губернаторе Саратовской области, в рамках программы правового просвещения правительственных чиновников.

Соблюдению законодательства России о военной службе в 2003 году был посвящён круглый стол. Его участниками были представители органов власти и прокуратуры военных гарнизонов Саратовской области. Обсуждены многие вопросы, связанные с призывом и прохождением военной службы. Было решено активизировать работу по созданию условий для прохождения альтернативной гражданской службы.

При активном участии членов общественного совета **продолжает развиваться институт уполномоченного по правам участников образовательного процесса в**

**школах**, создание которого инициировал Уполномоченный и который первоначально был введён в нескольких школах города Саратова качестве эксперимента. На сегодняшний день он действует во всех общеобразовательных учебных заведениях области и направлен на создание новой формы взаимоотношений детей и взрослых, касающихся их прав, на развитие правового просвещения школьников в стенах школы.

Ежегодно лучший уполномоченный по защите прав участников образовательного процесса награждается дипломом Уполномоченного по правам человека в Саратовской области и ценным подарком.

Данный Саратовский опыт и сейчас изучается Уполномоченными других регионов.

На основе концепции правовой защиты через учреждение институтов профильных уполномоченных по инициативе Уполномоченного был **создан институт уполномоченного по правам осуждённых в учреждениях уголовно-исполнительной системы Минюста РФ по Саратовской области**. Следует еще раз подчеркнуть, что, Уполномоченный не только взаимодействовал с имеющимися общественными институтами, но и сам выступает инициатором создания таких институтов, как механизма защиты прав граждан, создавая систему защиты прав граждан на территории области с участием самих граждан и их общественных представителей.

На совещании, проведённом Уполномоченным с уполномоченными по правам осуждённых, были определены приоритеты и поставлены задачи их деятельности по защите прав граждан, находящихся в местах лишения свободы.

Очень важно констатировать: когда государственная структура, в данном случае УИИ Министерства юстиции РФ по Саратовской области, видит результатом своей деятельности возвращение в общество полноценного человека и гражданина, в том числе при помощи нового общественного института — уполномоченного в учреждениях пенитенциарной системы, налицо демократизация этой закрытой системы, понимание необходимости сотрудничества с другими государственными и негосударственными структурами в целях соблюдения прав лиц, содержащихся в учреждениях УИИ области.

Взаимодействие Уполномоченного с негосударственными правозащитными организациями в области позволяет отслеживать реальную ситуацию с состоянием прав отдельных групп населения области. Широко используя информацию, предоставленную общественными организациями, Уполномоченный обращал внимание соответствующих органов власти области на проблемы соблюдения прав отдельных групп населения.

Все эти годы **правовому просвещению** как одному из основных направлений своей деятельности Уполномоченный уделял особое внимание.

Уполномоченный и работники его аппарата занимались правовым просвещением посредством участия в научных проектах (научные исследования, статьи, научные и научно-практические конференции, семинары, конкурсы); оказания консультативной, методической и информационной помощи институтам правозащиты области и других регионов России и обмена информацией с различными институтами, занимающимися проблемами прав человека на федеральном и международном уровнях; через учебные и просветительские учреждения (школы, вузы, библиотеки), средства массовой информации (телевидение, радио, пресса); сотрудничество с министерством информации и печати области; путём распространения информационного бюллетеня аппарата Уполномоченного по правам человека в Саратовской области, других материалов и предоставления инновационной информации об интересных проектах, осуществляемых Уполномоченным с целью совершенствования механизмов защиты прав граждан на сайте Уполномоченного в Интернете.

Своеобразным центром правового просвещения стал офис Уполномоченного, к работникам которого за информационной и методической помощью обращались жители Саратовской области и других регионов: школьники, студенты, учителя, учёные, государственные и муниципальные служащие и другие. В 2000 году в офисе Уполномоченного была создана библиотека аппарата Уполномоченного, в которой

имеются и довольно редкие издания правового характера, которыми могут воспользоваться все обратившиеся.

В рамках научной деятельности Уполномоченный и работники его аппарата широко участвовали в научных и научно-практических мероприятиях: в том числе рассматривали и давали заключения на научные проекты по тематике признания, соблюдения и защиты прав граждан и изучения их отдельных аспектов, публиковали научные статьи по отдельным проблемам соблюдения и защиты прав граждан.

Анализируя поступившие письменные и устные обращения в адрес Уполномоченного по поводу предоставления информации о его деятельности, инициативах, направленных на защиту прав граждан, необходимо констатировать, что их количество значительно ежегодно возрастало. Расширился круг физических и юридических лиц — потребителей указанной информации как в области, так и за её пределами — в других регионах и за рубежом, в связи с чем деятельность Уполномоченного и работников его аппарата по оказанию методической и информационной помощи постоянно расширялась.

При осуществлении правового просвещения Уполномоченный широко опирался на просветительские, учебные, научные учреждения и заведения — библиотеки, школы, вузы, правовые информационные и аналитические центры.

Плодотворным было сотрудничество с библиотеками централизованной библиотечной системы города Саратова, которым в свою очередь и Уполномоченный направлял различную правовую информацию, издания, в том числе полученные Уполномоченным из юридических издательств, от различных государственных и негосударственных научных и иных организаций.

Взаимодействие с информационно-просветительским центром нравственно-правовой культуры для детей и подростков, созданным на базе Центральной детской библиотеки города Саратова, одними из задач которой являются повышение правовой культуры и воспитание детей и подростков и создание комплексной системы их нравственно-правового информирования и просвещения, позволили Уполномоченному реализовать Программу обучения уполномоченных по защите прав участников образовательного процесса в школах, разработанную Уполномоченным, министерством образования и другими заинтересованными структурами, занимающимися защитой прав детей, в рамках информационно-методического центра «Защита прав ребенка». Занятия проводили представители аппарата Уполномоченного, комиссии по делам несовершеннолетних при Правительстве области, министерства образования области и министерства здравоохранения области, и других структур. Широкую информационную и организационную поддержку оказывала им Центральная библиотека Саратова.

Правовое просвещение школьников было бы неполноценно без участия в нём уполномоченных по защите прав участников образовательного процесса в школах и их помощников, получающих правовую информацию в рамках указанной выше программы обучения уполномоченных, с которой те в свою очередь знакомили других участников образовательного процесса; проводили различные мероприятия правового характера.

Уполномоченный и работники его аппарата проводили с уполномоченными по защите прав участников образовательного процесса совместные совещания, заседания круглых столов. Уполномоченные и их помощники получали ответы на интересующие их вопросы; посещали школы, где знакомились с деятельностью других уполномоченных на местах, перенимали их опыт.

Таким образом, идея Уполномоченного о правовом просвещении учащихся и их родителей, преподавателей школ с помощью института уполномоченного по защите прав участников образовательного процесса получила своё реальное воплощение. В положении, принятом по предложению Уполномоченного, одной из задач уполномоченных выдвинуто именно содействие правовому просвещению участников образовательного процесса.

Хорошей традицией, по инициативе Уполномоченного, стало празднование в области Дня прав человека, которому предшествуют и в котором проводятся различные просветительские мероприятия по вопросам прав и свобод человека, в частности проведение международных научных конференций.

Все эти годы **Уполномоченный тесно сотрудничал со средствами массовой информации:** прессой, радио, телевидением. Их помощь была очень важной и в деятельности уполномоченного по правовому просвещению граждан.

Действуя в соответствии с принципом прозрачности, Уполномоченный через средства массовой информации старался, охватывая как можно больше жителей области, рассказать о том, для чего нужен институт Уполномоченного, какими средствами он располагает в защите прав граждан и какие методы использует в своей деятельности; обратить внимание руководителей органов власти области и органов местного самоуправления на проблемы соблюдения прав отдельных категорий граждан, случаи массового нарушения прав жителей области.

Подводя итоги, следует отметить, что за годы, с момента создания, институт Уполномоченного по правам человека в Саратовской области реально стал центром правозащитного движения на территории области, связующим звеном между органами власти и гражданским обществом. За первый срок деятельности Уполномоченного была заложена прочная основа деятельности для нового Уполномоченного. Это подтверждается тем, что многие указанные начинания нашли свое продолжение в дальнейшем.

Продолжается работа созданного Уполномоченным Общественного совета, благодаря установленному тесному конструктивному диалогу с общественными организациями.

Создана система общественных уполномоченных по защите прав отдельных категорий граждан. Получили дальнейшее развитие институциональные новации, такие как институты профильных уполномоченных – в учреждениях уголовно-исполнительной системы, в школах и вузах; уполномоченных в муниципальных образованиях области. И многое другое.

Основы и принципы деятельности Уполномоченного и его аппарата, сама их деятельность и отношение к ее выполнению как к миссии по защите прав граждан, на деле послужившие укреплению института Уполномоченного по правам человека в Саратовской области, сняли дискуссию о том, нужен ли в области данный институт, а значит важность и необходимость укрепления механизмов восстановления и защиты прав граждан органами власти области была осознана, и жители области теперь имеют возможность прибегнуть к помощи данного института, и сами выступают в его поддержку.

**В. Н.Осин**

## **О результативности деятельности Уполномоченного**

1. Организационная система российских уполномоченных обусловлена длительной практикой функционирования этого института за рубежом. Периодически возникающий вопрос о введении у нас иерархического устройства или соподчиненности Уполномоченных вряд ли найдет положительное разрешение, поскольку такой подход противоречит и мировой практике и принципу независимости омбудсмана. К тому же отметим, что отсутствие «вертикали» является признаком отличающим деятельность Уполномоченных различного территориального уровня от централизованной системы прокуратуры, функции которой, как известно, во многом идентичны обязанностям государственных

правозащитников. Вопрос о введении «вертикали» к числу актуальных вряд ли можно отнести. Но периодическое обращение к нему можно истолковать как поиск более результативных способов воздействия на социальную действительность, где значимость омбудсмана не столь велика как это предполагалось вначале - при учреждении этого института власти. Не вдаваясь в суть данной проблемы, отметим, что в настоящее время закреплена действующая децентрализованная структура организации деятельности Уполномоченных. Из этого и следует исходить при рассмотрении проблемных вопросов, связанных с повышением результативности работы.

2. Констатируя изложенное, сразу же подчеркнем, что «найти» универсальное средство достижения указанной цели вряд ли возможно. Но проанализировать имеющиеся у омбудсмана, установленные для него способы, методы исполнения функций и определиться в перспективах их совершенствования необходимо. Такой подход представляется наиболее реальным в повышении эффективности деятельности Уполномоченных.

Исходя из этого, следует сразу же согласиться с выводом профессора О.О. Миронова – Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации 1998-2005 г. о слабой обеспеченности функций, возложенных на Уполномоченных. В ряде случаев формы и методы реагирования, воздействия в реализации обязанностей вообще не оговариваются. К примеру, в Федеральном Конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» формы реагирования называются лишь для функции восстановления нарушенных прав и свобод, что свидетельствует о ее признании в качестве основной. Иные, в том числе по совершенствованию законодательства о правах и свободах, правовому просвещению, международному сотрудничеству, могут обнаруживаться лишь в отдельных нормативных актах регламентирующих деятельность уполномоченных субъектов Российской Федерации. В основном же законодатель не считает нужным перечисление форм исполнения таких функций, полагаясь на использование Уполномоченным средств и способов выраженных в правовом принципе, «что не запрещено, то разрешено».

Следует предполагать, что в реализации основных направлений, Уполномоченный должен ориентироваться на собственное правосознание и на правосознание, точнее усмотрение, органов власти рассматривающих рекомендации либо инициативы Уполномоченных. Видимо этим зачастую поясняется безучастное отношение к различным предложениям, инициативам, излагаемым в ежегодных Докладах Уполномоченных по правам человека.

Отмеченный дефицит нормативного урегулирования вряд ли способствует результативности работы омбудсманов.

Отсутствие в нормативных актах способов реализации функций затрудняет их исполнение, что прослеживается даже в «мелочах». Так, при исполнении мною обязанностей Сопредседателя Координационного совета российских Уполномоченных<sup>14</sup> финансовые органы именно по этой причине не обеспечили оплату ежегодных членских взносов моего участия в работе Европейского сообщества омбудсманов, что противоречит возложенной функциональной обязанности по развитию международного сотрудничества, и, тем более, совершенно не согласуется с занимаемой к тому времени общественной должностью. Необходимость изложения в законах допустимых в использовании форм и

---

<sup>14</sup> Название этого общественного органа приведено в сокращенном варианте. Далее по тексту – «Сообщество»

методов исполнения функций способствует не только организационной четкости, но и эффективности деятельности.

3. Восполнение этого пробела возможно лишь в законодательном порядке. С такими предложениями в высшие органы власти неоднократно обращался Координационный Совет российских уполномоченных (с представлением соответствующего проекта акта)<sup>15</sup>. Однако, эти инициативы необходимой поддержки во властных структурах не находят. Можно предположить, что функциональная деятельность лиц, замещающих эти должности, предметом приоритетного внимания не является.

В такой ситуации становятся понятными и востребованными попытки указанного Сообщества, по собственному корпоративному урегулированию названных аспектов функциональной деятельности Уполномоченных. Однако, принимаемые этим органом нормы носят не обязательный характер, по сути дела являются обобщением накопленного опыта, нейтрально воспринимаемого лишь в отдельных территориях. К тому же негативно сказывается на ценности таких рекомендаций отсутствие у Сообщества печатного органа, возможного в организации при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации. Недооценка в необходимости издания такого информационного сборника с изложением правовых прецедентов рассмотрения дел, обобщением, одобренной Координационным Советом, практики исполнения функциональных обязанностей, с приведением законодательных обоснований, нравственного аргументирования, снижает уровень организованности, в том числе и совместных, действий.

4. Вместе с тем, следует отметить, что не все проблемы решаемы в законодательном порядке. К числу таковых относится комплекс этических норм определяющих этическую сторону деятельности уполномоченных.

Уникальность правозащитного государственного органа – Уполномоченного по правам человека, состоит в допускаемой законом самостоятельности его действий, независимости, возможности апеллирования в защите и восстановлении нарушенных прав и свобод к справедливости, совести, что естественно предъясвляет повышенные требования к моральному облику лиц, замещающих эти должности. С учетом этого необходимость выработки нравственных, общеобязательных правил, в равной мере распространяющихся на всех Уполномоченных, становится необходимым, важным условием и в реализации полномочий, да и установлении границ адресуемых к ним претензий. Очевидно, что разработка таких правил должна являться предметом интереса и деятельности Координационного Совета. При наличии этих правил или «Кодекса чести»<sup>16</sup> вполне уместен и общественный орган в составе уже названного Совета наделенный полномочиями по рассмотрению случаев нарушения Уполномоченным этических требований, с вынесением соответствующих рекомендаций органам власти, в компетенцию которых входит назначение этого должностного лица. Однако, приведенный алгоритм действий, возможен в реализации только при официальной легализации

---

<sup>15</sup> См, к примеру, ...Проект Федерального закона «Об Основах деятельности Уполномоченного по правам человека субъекта Российской Федерации», опубликованному в «Комментариях к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». М.: ИД «Юриспруденция», 2006. с 250-274

<sup>16</sup> Проект «Кодекса» был представлен Сообществу Уполномоченных в сентябре 2008 года (Селигер, Тверской области) и принят в качестве основы для доработки и последующего принятия.



Сообщества, что невозможно без принятия в законодательном порядке Основ деятельности уполномоченных<sup>17</sup>. При резко возросшей в стране численности региональных Уполномоченных необходимость законодательного урегулирования их взаимодействия становится совершенно настоятельной, что предполагает и надлежащую лоббирующую активность Сообщества (Координационного Совета уполномоченных России).

5. Вопросы и проблемы деятельности омбудсманов России во времени изменчивы. Принятый в России курс на модернизацию страны и общества предъявляет требования не только к внедрению передовых технологий в определяющих отраслях промышленности. Очевидна его взаимосвязь с желанием и стремлением ускоренного формирования инициативного человека, отвечающего постоянному прогрессивному движению. Вряд ли «тепличные» условия, создаваемые для технически одаренных лиц, способны в полной мере разрешить проблему такого «рывка». Требуется системная работа по воспитанию, подготовке поколений осознающих не только личный, но и общественный интерес ответственно пользующихся правами и свободами, готовых к преодолению барьеров в условиях рыночной конкуренции. Уполномоченный в этом процессе не пассивный наблюдатель, контролирующей надлежащую административную деятельность, а активная сторона, участвующая в формировании человека знающего и ответственно пользующегося своими правами и свободами. В настоящее время такой практический результат особенно ценен. Тем более, что правовое просвещение входит в число основных, предписанных законом, функций Уполномоченного. Подчеркнем, что это направление и на этапе становления института, да и сейчас явно недооценивается. Всегда во главе угла находилась и будет находиться проблема защиты и восстановления нарушенных прав и свобод. И все же реализация этой функции без внимания не оставалась.

Не во всех территориях, но были созданы службы уполномоченных (из числа учащихся) общеобразовательных учреждений, что само по себе является важным для практики самоуправления, не говоря уже о правовом воспитании. Были предприняты усилия по установлению контактов, взаимодействия с региональными органами образования в целях адекватного, соответствующего конституционным приоритетам, преподавания курса прав и свобод, формирования теоретически осознанного представления о их целевом назначении.

Однако, такие попытки к желаемому результату не привели. Причин к тому несколько. Среди них – физическая невозможность закрепления в учебных планах требуемого или достаточного количества часов при имеющемся обилии учебных дисциплин и их непрекращающемся лоббировании. Только этим можно пояснить, что Методическими рекомендациями Минобрнауки России от 15.03.2007 г. № 03-519 изучение предмета «Права человека» предписано проводить не по федеральной составляющей, а за счет «... часов вариантной части учебного плана, а именно: часов регионального ... компонента и компонента образовательного учреждения.». Продолжительность такой подготовки - не менее 1 часа в неделю. Восполнение теоретического курса прав человека (при всем наличии в содержании обучения высокой степени междисциплинарности) в дальнейшем предлагается осуществлять за счет дисциплин гуманитарного или социально-экономического профиля, где, как известно,

---

<sup>17</sup> Такой проект законодательных поправок разработан и вносился на рассмотрение высших органов власти См., названный выше Комментарий ..., с 233

используемый материал имеет не самостоятельный, а прикладной характер, т.е. уже хорошо известный учащимся, уже познанный ими.

Отмечая стройность предлагаемой системы обучения, все же следует отметить, что речь идет о стране, где население не имеет традиций в пользовании этими ценностями. Не глубокие представления о цели и значении прав и свобод, как правило, не дают адекватного восприятия значимости этих ценностей мировой культуры, что при низком уровне духовности нередко приводит к безответственному и даже абсурдному пользованию правами и свободами. Последнее особенно часто подчеркивается в альтернативных документах о правах и свободах.

Эта проблема может и должна решаться не только на ведомственном уровне – в Министерстве образования РФ, но не исключено, что и в Правительстве РФ, определяющем направления развития образовательной системы. Свою позицию в этом вполне может заявить и Координационный совет Уполномоченных России. Внимание к данному разделу школьного образования не надуманное, поскольку страна, как уже указывалось, не отличается историческими традициями в восприятии, а тем более необходимости прав и свобод, что при определенных обстоятельствах может явиться фактором дестабилизации общества. К сложившейся ситуации вполне применим афоризм о школьном учителе, работой которого выигрывается сражение<sup>18</sup>. Уместным в связи с этим является и иное высказывание этого же автора, что государственная политика определяется отношением государства к учителю, которая свидетельствует либо о силе государства, либо о его слабости.

6. Не менее важной задачей к настоящему периоду является и переход от начального этапа, где институту Уполномоченного отводится роль «представительной» фигуры демократических преобразований, к эффективному контролю за надлежащим администрированием, обеспеченному (опять же - по компетенции) полноценным, закрепленным законом, набором средств воздействия. Для этого, как указывалось, требуются более четкие, а не размытые методы реагирования и работы, соответствующие возложенным на него функциям.

Сказанное относится и к расширению форм процессуального участия, в том числе и регионального, Уполномоченного при восстановлении прав и свобод в порядке судебного разбирательства, и к установлению обязательного процедурного порядка рассмотрения рекомендаций и инициатив Уполномоченного в законодательных и высших исполнительных органах и т.д. Для этого требуется разработка соответствующего федерального закона об Основах деятельности Уполномоченного в субъектах РФ, внесение изменений, дополнений в Конституционный федеральный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Сложно, если не сказать что невозможно, предположить, что институт Уполномоченного должен быть таким «по определению». То есть с размытыми, незавершенными способами исполнения функций (за исключением конечно, уже прописанных для реализации функции восстановления прав и свобод). Призванный от лица государства концентрироваться на методах убеждения органов власти и должностных лиц, действиями которых зачастую ущемляются права и свободы, не

---

<sup>18</sup> Данный вопрос приобретает черты исключительно проблемного. Особенно в связи с публикацией проекта образовательного стандарта для старшей школы. См.: Федеральный государственный образовательный стандарт среднего (полного) общего образования. Проект (доработка 15 февраля 2011 года). Публикация на сайте «Российской газеты» от 17.02.2011 г.

располагающий правом законодательной инициативы, не имеющий возможности для обращения в Конституционный суд и др. – такой государственный правозащитник должен иметь хотя бы процессуальные, процедурные гарантии обязательного рассмотрения «по существу» его обращений. Перечисленные функции, независимо от их значимости, желательно сопровождать корреспондирующими прямыми, но не отсылочными, либо бланкетными нормами по формам и методам их исполнения, что явится серьезным вкладом и в достижении конституционных целей и в признании Уполномоченного значимым должностным лицом – государственным правозащитником.

Во многом бы способствовало, по нашему мнению, разрешению этих вопросов разработка Концепции формирования гражданского общества в России, которая бы программно соединила усилия структур общества, указала бы актуальные направления деятельности, эффективные средства в решении поставленных задач, место органов власти, в том числе и Уполномоченного, в процессе такого строительства. Отсутствие такой Концепции сейчас компенсируется многими нормативными правовыми актами, определяющими деятельность каждого органа власти, конечной целью которых, видимо, является формирование «венца» социальной общности или гражданского общества. Такого рода предположение, не исключает необходимости подготовки целевого нормативного акта более конкретно и четко указывающего на поэтапные задачи в достижении приоритетных для нашего общества целей.

7. Может, исходя из практики, сложиться впечатление, что перечисленные проблемы для Уполномоченных не разрешимы. Подтверждением тому являются ряд инициатив Координационного совета Уполномоченных, в том числе и по данным вопросам, оставшихся без надлежащего рассмотрения как Государственной Думы, так и высших должностных лиц государства. Вряд ли такое отношение прибавляет уверенности к значимости (и даже – необходимости существования) этого органа власти с «непонятными» функциями.

Но при всем этом отметим, что лица, замещающие должности Уполномоченных, это авторитетные, инициативные личности, известные за пределами «своих» регионов. Деятельное использование этого ресурса в различных формах объединений омбудсманов, не исключая личностной активности, может принести желаемый результат.

Деятельность Сообщества, при отмеченном официально непризнанном факте его существования, становится все более и более известной органам власти. Функциональные прерогативы, используемые Сообществом, при уже регулярных встречах с руководителями министерств и ведомств Российской Федерации, закрепляют мнение о реально существующем, действующем объединении омбудсманов России, государственно заинтересованном в реализации конституционных ценностей. Это свидетельствует о поэтапном движении к названным выше целям, намеченным, в том числе и деятельностью прежних Уполномоченных. В аспекте этого вполне планируемы и возможны встречи с высшими должностными лицами государства. Быть может приуроченных (по соответствующим Обращениям Координационного совета Уполномоченных) к памятным конституционным датам, где представится возможность к изложению длительно обсуждаемых и давно назревших предложений. Подчеркнем, что иного пути предполагаемой их реализации, к сожалению, не имеется.

**Б.Н.Дульнев**

## **Проблемы непосредственного исполнения международных правовых актов в области прав человека, ратифицированных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации**

В соответствии с частью 1 статьи 15 Конституции РФ Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. Законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ. В соответствии с частью 4 указанной статьи **общепризнанные нормы международного права и международные договоры РФ** являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» международные договоры Российской Федерации наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются в соответствии с Конституцией Российской Федерации составной частью ее правовой системы.

В соответствии с частью 2 указанной статьи, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В соответствии с частью 3 указанной статьи положения **официально опубликованных** международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты.

В соответствии с частью 3 статьи 32 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» органы государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации обеспечивают в пределах своих полномочий выполнение международных договоров Российской Федерации.

В соответствии с пунктом б) части 1 статьи 72 Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон находятся **в совместном ведении** РФ и субъектов РФ.

Таким образом, из изложенного выше следует **приоритет** норм международных договоров Российской Федерации в сфере прав и свобод человека и гражданина над нормами законодательства Российской Федерации (федерального и регионального), обязательность обеспечения органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий выполнения международных договоров Российской Федерации. В том числе и международных договоров и обязательств по ним в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, отнесенных Конституцией РФ к совместному ведению РФ и субъектов РФ.

При попытке руководствоваться этими принципами в повседневной деятельности у Уполномоченного возникает ряд проблем. Аналогичные проблемы возникают у уполномоченных по правам человека и ребенка в других субъектах РФ.

В первую очередь это связано с ограниченными возможностями свободного и простого доступа к **официальным** текстам международных договоров и иных правовых

актов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. В соответствии с Конституцией РФ законы и иные нормативные правовые акты РФ, субъектов и органов МСУ, затрагивающие права и свободы граждан, подлежат обязательному официальному опубликованию. Не опубликованные законы и нормативные правовые акты являются не действующими, то есть не вступают в законную силу.

В соответствующих блоках справочно-информационных правовых систем (даже - СИПС) «Консультант», «Гарант» и др.) можно найти лишь договоры (иные международные правовые акты), тексты которых непосредственно включены в российские правовые акты, подтверждающие их ратификацию или вступление в силу. При этом совершенно не обязательно, что даже при наличии таких документов в указанных СИПС, их тексты на русском языке будут иметь статус официального текста или официального перевода.

Характерный пример – Протокол № 8 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод Совета Европы ETS N 118 (Вена, 19.03.1985). В системе «Гарант» вообще отсутствует текст этого документа. В системе «Консультант-плюс» приведен лишь английский оригинал текста протокола. В карточке документа указано, что он вступил в силу для России 05.05.1998. При этом указано, что этот протокол опубликован в РФ не был.

Более свежий пример – Европейская Социальная Хартия ETS N 163 (пересмотренная) (Страсбург, 3 мая 1996 г.), вступила в силу 1 июля 1999 г. Российская Федерация ратифицировала указанную Хартию Федеральным законом от 3 июня 2009 г. N 101-ФЗ с принятием в соответствии с пунктом 1 статьи А части III Хартии обязательств в отношении положений, предусмотренных частью I, статьей 1, пунктами 1, 3 - 7 статьи 2, статьей 3, пунктами 2 - 5 статьи 4, статьями 5 - 11, пунктом 1 статьи 12, статьей 14, пунктами 1 и 2 статьи 15, статьями 16 и 17, пунктом 4 статьи 18, пунктами 5 и 9 статьи 19, статьями 20 - 22, 24, 27 - 29 части II Хартии. В системе «Гарант» в справочной карточке к Хартии указано, что текст Хартии размещен на сервере Центра информации и документации Совета Европы в Российской Федерации (<http://www.coe.ru>). Официальный текст 101-ФЗ в системе «Гарант» содержит гиперссылку именно на этот текст. При этом в справочной карточке к Хартии не указано, является ли этот текст официальным, и когда и в каком официальном печатном СМИ он опубликован. В самом тексте Хартии есть гиперссылка на неофициальный перевод, предоставленный Правовым управлением ГД ФС РФ. Система «Консультант-плюс» не содержит текста Хартии.

В соответствии с нормами международного права официальные тексты международных (многосторонних) договоров утверждаются и подписываются на английском и французском языках. Официальный перевод на язык страны-участницы договора возлагается на страну-участницу. В соответствии с указанным выше законодательством РФ обязанность по опубликованию таких актов, ведению их реестра и информирования субъектов правоприменения о начале действия таких договоров возложена на Министерство иностранных дел РФ. На МИД РФ также возложена обязанность в подготовке проектов и официальных текстов таких документов на русском языке. Официальное издание МИДа выходит достаточно ограниченным тиражом. На официальном сайте МИДа реестр международных договоров и их официальные переводы (тексты) на русском языке на момент подготовки настоящего Доклада также отсутствуют.

В отличие от европейских договоров документы ООН имеют официальные тексты на русском языке, так как русский язык является одним из официальных языков ООН, но до момента начала активной деятельности официального представительства ООН в России, которое появилось в РФ всего лишь несколько лет назад, широкий доступ к официальным русским текстам документов ООН так же был затруднен.

Во вторую очередь имеет место проблема практически полного непонимания порядка непосредственного правоприменения международных договоров РФ и обязательств по ним в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, отнесенных

Конституцией РФ к совместному ведению РФ и субъектов РФ. Это непонимание относится как к представителям органов государственной власти субъектов и местного самоуправления, так и к представителям правоохранительных органов. Скорее всего, такое непонимание имеет место и в судебском сообществе. Уполномоченный может судить об этом по себе и по общению с коллегами в субъектах РФ. Уполномоченные, в большинстве своем, также не имеют какого-либо системного и четкого представления об этом. Юристы в этом плане также плохие помощники. Это вызвано тем обстоятельством, что в программах юридических ВУЗов по международному праву системно не изучаются международные договоры РФ и обязательства по ним в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, правовые последствия таких договоров, механизмы и инструменты международного контроля за исполнением принятых на себя РФ обязательств, порядок и особенности правоприменения положений этих договоров в РФ на разных уровнях государственной власти и правоохранительными органами. В сфере преподавания международного права упор делается на более прикладные аспекты (морское право, международная торговля и т.п.).

Такое положение дел отчасти является следствием глубоко укоренившегося с советских времен убеждения представителей власти субъектов РФ в том, что исполнение обязательств по международным договорам, в том числе в области прав и свобод человека и гражданина, является исключительно предметом деятельности федеральных органов власти. Без директивных указаний с федерального уровня такая деятельность практически не ведется (за исключением случаев, когда в силу вступает соответствующее федеральное законодательство). Судя по всему, в структуре федеральных исполнительных органов отсутствует конкретная структура или должностное лицо, которые бы непосредственно отвечали за это направление, координировали и осуществляли мониторинг состояния дел в субъектах РФ. МИД РФ этим внутри страны заниматься совершенно точно не должно.

**Особенно затруднен доступ к официальным текстам заключительных замечаний профильных комитетов ООН и Совета Европы на периодические доклады РФ, представляемые в эти комитеты.** В указанных СИПС этот вид документов просто отсутствует. Их тексты в разнящихся версиях неофициальных переводов на русский язык можно найти лишь в Интернете. В сфере правоприменения правовой статус этих замечаний также неясен (имеют ли они обязательный или рекомендательный характер, какой из федеральных или региональных органов должен контролировать и (или) координировать их исполнение). Федеральное законодательство содержит пробел в этой части. Именно этими обстоятельствами, скорее всего, можно объяснить недостаточное исполнение или просто неисполнение положений заключительных замечаний профильных комитетов ООН и Совета Европы на периодические доклады РФ, представляемые в эти комитеты, как правоохранительными органами, так и органами власти на региональном уровне.

Следует отметить, что в отношении документов ООН, как говорится, лед тронулся. И в этом безусловная заслуга официального представительства ООН в России, которое взяло на себя нелегкую задачу по обеспечению регионов РФ печатными и электронными текстами основных документов ООН в области международных договоров в сфере прав человека, ратифицированных Россией. ООН в России активно работает с судебским сообществом. Есть надежда, что эта работа в ближайшем будущем будет распространена и на другие профессиональные правоприменительные сообщества и структуры.

Пользуясь возможностью, хочу выразить отдельную признательность г-ну Дирку Хеббекеру, старшему советнику по правам человека при системе ООН в Российской Федерации, за заинтересованность и активное внимание к указанной проблеме и за возможность активного обмена мнениями по этой проблеме. Такая возможность у меня была во время одного из мероприятий, организованного при непосредственном участии Санкт-Петербургского Центра «Стратегия», который так же проявляет активное

внимание к этой проблеме благодаря личному участию президента Центра Александра Сунгурова.

Уполномоченные по правам человека и ребёнка в субъектах РФ и их аппараты, как общепризнанные институты национальных омбудсманов, входят в систему международного мониторинга в соответствии с такими договорами и являются частью системы международного контроля за исполнением положений и обязательств, принятых РФ на себя по таким договорам. Именно поэтому омбудсмены столкнулись с этими проблемами непосредственно.

Учитывая изложенное, предлагается на федеральном уровне:

1. В срочном порядке предпринять меры по устранению пробелов в действующем законодательстве РФ, регулирующем порядок официального опубликования на русском языке текстов международных договоров РФ в области прав человека. Особенно европейских договоров. Предпринять меры по изменению условий их официального опубликования и информирования субъектов РФ об их вступлении в силу, о порядке (системе) контроля за их исполнением РФ в целом и ее субъектами.

2. В срочном порядке предпринять меры по устранению пробелов в действующем федеральном законодательстве с целью определения правового статуса, официального опубликования и порядка исполнения правоохранительными органами, органами государственной власти РФ и субъектов РФ, органами МСУ заключительных замечаний профильных комитетов ООН и Совета Европы на периодические доклады РФ, представляемые в эти комитеты.

3. Определить либо законодательно, либо на уровне указов Президента РФ, либо на уровне решений Правительства РФ орган или должностное лицо, которые бы непосредственно отвечали за это направление, координировали и осуществляли мониторинг за состоянием дел в субъектах РФ. Возможно, эти функции можно возложить на существующих уполномоченных по правам человека в РФ и по правам ребёнка при Президенте РФ.

4. Рекомендовать Министерству образования и науки РФ доработать учебные программы юридических ВУЗов и юридических факультетов ВУЗов РФ с обязательным введением в курсы международного права разделов по международным договорам РФ в области прав и свобод граждан, прав ребенка, порядка их правоприменения и контроля за исполнением принятых по таким договорам обязательств органами государственной власти РФ, субъектов РФ и органами МСУ РФ.

5. Коллегам – Уполномоченным по правам человека и ребёнка в субъектах РФ необходимо активнее взаимодействовать по этой проблеме с правоохранительными органами, представителями власти, судебским, адвокатским и юридическими сообществами, общественно-политическими и специализированными СМИ, юридическими ВУЗами.

**Б.Н. Дульнев**

## **Проблемы законодательного регулирования деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ**

До настоящего времени в России нет единого федерального закона, который регулировал бы на федеральном уровне основы деятельности Уполномоченных по правам

человека. Исторически сложилось так, что деятельность Уполномоченных регулируется исключительно на региональном уровне. Конституция РФ определяет лишь обязательность должности Уполномоченного по правам человека в РФ, деятельность и правовой статус которого определяется соответствующим Федеральным Конституционным законом (ФКЗ). Именно этот ФКЗ дал правовые основы для создания и развития института региональных Уполномоченных по правам человека.

Сейчас, спустя почти полтора десятка лет существования института региональных омбудсманов этот институт существует и функционирует уже более чем в 50-ти субъектах РФ. Я полагаю, что по аналогии с семьей, омбудсманское сообщество можно уподобить скорее не с семьей, в которой есть глава семьи – отец, а братству, в котором есть старший брат – федеральный Уполномоченный. Это создает определенные проблемы для всего сообщества. Это и низкий уровень взаимодействия и координации федерального и регионального уровней. Это отсутствие четких и легитимных механизмов выработки и доведения до федеральной власти и общественности консолидированной позиции омбудсманского сообщества по тем или иным проблемам, связанным как с правами человека в целом, так и с общими проблемами сообщества и проблемами, особенно с конфликтными ситуациями, возникающими периодически в отдельных субъектах вокруг Уполномоченных по правам человека.

Законодательное регулирование деятельности Уполномоченных в регионах чрезвычайно разнообразно, не смотря на то, что за основу практически всех региональных законов об Уполномоченных взят ФКЗ. Разнообразие подходов региональных законодателей варьируется в зависимости от финансовых возможностей региона и уровня «продвинутости» губернаторов и региональных депутатов. Следующим важнейшим фактором является «негативный» опыт взаимодействия исполнительной и представительной власти региона со своими Уполномоченными. С сожалением вынужден констатировать, что основополагающий принцип деятельности любого Уполномоченного по правам человека, как в Мире, так и в России, а именно его независимость, неподотчетность каким-либо органам или должностным лицам, гарантии невмешательства в его деятельность, во многом остаются в нашей стране лишь благой декларацией. Складывается впечатление, что в большинстве случаев учреждение института Уполномоченного в регионе является не осознанной и глубоко прочувствованной потребностью органов власти субъектов, а потребностью в приобретении очередного модного государственно-институционального гаджета, вроде очередной навороченной примочки или опции в мобильном телефоне, которая, безусловно, повышает как самомнение владельца, так формальные атрибуты «продвинутости» региональной элиты, дает региону дополнительные «очки» перед федеральным руководством и перед зарубежными партнерами. При этом они вполне четко понимают, что им не нужна такая «кошка, гуляющая сама по себе». И это закрепляется законодательно. Помимо этого существует множество других возможностей воздействия и контроля, прежде всего бюджетного финансирования и возможности законодательного регулирования статуса и численности аппаратов Уполномоченных.

Большинство руководителей вполне устраивает статус Уполномоченных и их аппаратов, не выходящий за пределы «главного регионального бюро жалоб», эдакой общественной «жилетки для плаканья и вытирания соплей» населения. Поэтому выход Уполномоченного за эти рамки вызывает, как минимум, сильное раздражение, как максимум, досрочное прекращение полномочий. Между этими крайними точками широкий спектр средств оказания давления на Уполномоченных: от ликвидации аппаратов Уполномоченных, как региональных государственных органов, сокращения численности аппаратов и (или) их финансирования, до личных угроз и всевозможных форм шантажа.

Поводами для таких действий могут быть и «избыточная», по мнению власти, медийная или общественная активность омбудсмана, «чрезмерная критичность»



публичных меседжей Уполномоченного. Крайними вариантами являются ситуации, когда правозащитная деятельность Уполномоченного вторгается в сферу непосредственных или теневых финансовых интересов представителей региональной правящей элиты, как правило, завязанных в тугой политический узел интересов партий, имеющих большинство в региональной исполнительной и (или) представительной власти. К крайним вариантам можно отнести и невольное вторжение в процессе правозащитной деятельности в сферу политических интересов или амбиций наиболее влиятельных региональных политиков или политических групп. Это неизбежно заканчивается отставкой Уполномоченного, если до этого не уходят в отставку эти политики или группы. При этом власть может особо и не обременять себя арсеналом средств, установленных региональным законом об Уполномоченном.

Наиболее яркими и известными примерами являются ситуация в Калининградской области у Ирины Вершининой, которой практически полностью урезали аппарат, а губернатор области Георгий Боос был отправлен президентом России в отставку прежде, чем успел организовать отставку Уполномоченного. Таковы отставки Сергея Крыжова, Уполномоченного по правам человека в Московской области, Игоря Михайлова, Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге, вашего покорного слуги в Ненецком автономном округе. Алексея Голованя, Уполномоченного по правам ребёнка в Москве убрали вместе с институтом, передав полномочия по защите прав ребёнка вновь созданному институту Уполномоченного по правам человека. Не избежал соответствующего наезда и Владимир Лукин, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в июне 2010 года. В той или иной степени через подобные ситуации проходили или проходят практически все Уполномоченные, и в определенных ситуациях каждому из нас приходится в большей или меньшей степени решать проблему – поступить, как должно, или как выгоднее.

Более чем в половине региональных законов об Уполномоченных присутствует норма о досрочном прекращении полномочий Уполномоченного в связи с выражением ему недоверия законсобранием. На мой взгляд, возможность выражения Уполномоченному недоверия в региональном законе фактически полностью дезавуирует независимость Уполномоченного, которая является его исключительным и отличным от других лиц, замещающих государственные должности субъектов, качеством и особенностью. Это неоднократно отмечал Верховный Суд РФ в своих определениях. ФКЗ не содержит такой нормы. В этом законе прямо указано, что перечень оснований для досрочного прекращения полномочий федерального Уполномоченного является исчерпывающим. И этот перечень не содержит в качестве основания досрочного прекращения полномочий выражение недоверия. Во всех комментариях к этой части закона указывается, что наличие такого «закрытого» перечня является гарантией и защитой Уполномоченного от соблазна его досрочной замены из личных, конъюнктурных, политических соображений.

Вторым ключевым элементом, без которого невозможен «независимый и неподотчетный» статус регионального Уполномоченного, является наличие у Уполномоченного своего аппарата и законодательно закрепленного за ним статуса самостоятельного государственного органа. Это принципиально важно! При этом для тех субъектов РФ, в которых численность аппарата является небольшой (до 6 человек), вполне подходит модель, принятая в Великом Новгороде. Там аппарат Уполномоченного составляет 4 человека, является государственным органом, но функции по финансовому, материальному и техническому обеспечению деятельности Уполномоченного и его аппарата возложены на региональное законсобрание. Это позволяет комплектовать аппарат только специалистами, занятыми задачами и функциями, которые непосредственно позволяют реализовать основную деятельность Уполномоченного. Для сравнения, до середины прошлого года аппарат Уполномоченного в Ненецком АО имел такую же численность. Но при этом нес, как госорган, всю нагрузку, в том числе и по обеспечению деятельности. Из-за этого в чистом виде задачами и функциями по основной деятельности

Уполномоченного занимался всего один специалист. Много времени занимали конкурсы по закупке товаров и услуг и т.п.

Третьим существенным моментом являются закрепленные в законе гарантии неизменности условий деятельности Уполномоченного на весь период его полномочий. Прежде всего, этого относится к сроку его полномочий и статусу обеспечивающих его специалистов.

Четвертый аспект, это закрепленные в законе критерии определения численности аппарата. Здесь можно ориентироваться на заключительные замечания комитетов ООН по правам человека и по правам ребёнка на периодические доклады Российской Федерации. В заключительных замечаниях неоднократно указывалось на необходимость со стороны участницы международного соглашения обеспечения национальных институтов по правам человека и по правам ребёнка достаточным уровнем материального и человеческого обеспечения для **реального** исполнения ими возложенных на них функций и задач.

Эти соображения выстраданы из собственного опыта и из опыта коллег в других субъектах. В заключении хочу кратко проинформировать вас об этом опыте.

В Ненецком АО закон об Уполномоченном был принят в конце 2006 года. На Уполномоченного законом возлагались так же обязанности по защите прав ребёнка. Срок полномочий – 4 года, Уполномоченный и аппарат определялись, как государственный орган округа. На аппарат возлагались все функции по обеспечению деятельности Уполномоченного. Уполномоченный имел статус лица, замещающего государственную должность округа. Численность аппарата и размер бюджетного финансирования Уполномоченный определял самостоятельно. В законе была предусмотрена в общем виде возможность выражения недоверия Уполномоченному. Я был назначен на должность в октябре 2007 года.

Первый год прошел очень напряженно, так как возникла конфликтная ситуация из-за определения штатной численности и размера бюджетного финансирования, что было вызвано пробелами и противоречиями в самом законе и отсутствием обоснованных расчетов средств. Для иллюстрации, за два с половиной месяца 2007 года мы потратили 99% средств, запланированных на этот год. Никто не подумал и не посчитал средств на аренду помещения, транспорта, связь, закупку мебели и оргтехники и на другие потребности. В течение 2008 и 2009 года большинство этих огрех было устранено и урегулировано. Собрание депутатов округа принципиально оставило за собой определение штатной численности аппарата Уполномоченного и определило ее в количестве 4 человек.

Помимо этого отдельной проблемой стала моя деятельность по защите прав колхозников и права местного населения на традиционный вид деятельности – рыбную ловлю. Нарушения носили массовый характер и затрагивали интересы и права большей части жителей округа. Около 100% доходной части бюджета округа составляют доходы от недропользователей, добывающих углеводородное сырье на территории округа. Поэтому вопросы сельского хозяйства и рыболовства, основной его части в округе и связанные с ним проблемы большинства жителей округа региональной власти были не интересны, и она этими проблемами, так же как и правоохранительные органы, фактически не занималась. Этим воспользовались руководители рыболовецких колхозов, которые выстроили удобную для себя, а не для колхозников и других рыбаков, систему своей работы, направленной исключительно на собственное обогащение. По оценкам специалистов по экономическим преступлениям из правоохранительных органов только по одной позиции морского лова (треска) «мимо» бюджета и колхозников уходило более 1 млрд. руб. в год.

Результатом моей проверки, проведенной по одной из публикаций в местных СМИ, стал Спецдоклад, который вызвал огромный резонанс. Главным следствием обнародования этого доклада стали действия прокуратуры округа, вынудившей после 15-

тилетнего бездействия вступить все СПК (колхозы) округа в ревизионные союзы и начать регулярное проведение ревизий, как это установлено федеральным законом о сельхозкооперации. Вторым серьезным следствием Спецдоклада стал прорыв информационной блокады вокруг этой темы, и общественное обсуждение проблемы, действия колхозников и жителей округа по защите своих прав. Это вызвало бешенство у рыбных генералов округа, так как создало реальную угрозу тщательно и умело выстроенной ими закрытой негласной системе работы на себя, лишило их части теневых доходов. Ситуация усугубилась тем, что большая часть этих рыбных генералов входит в руководство регионального отделения «Единой России» и активно поддерживает административно и финансово региональные избирательные кампании. Рыбный генералитет имеет поддержку, влияние и покровительство в органах региональной государственной власти, в правоохранительных органах в вышестоящих властных структурах в Санкт-Петербурге и в Москве.

Первая попытка выражения мне недоверия была предпринята в конце окончания срока полномочий Собрания депутатов, которое назначило меня на должность (январь-февраль 2009 года). Для принятия решения тогда не хватило 1 голоса. Второй этап обострения отношений произошел в начале 2010 года. В апреле этого года председателями СПК РК в Собрание депутатов было направлено требование о выражении недоверия Уполномоченному и досрочному прекращению его полномочий на этом основании. Выразить недоверие на тот момент депутаты нового созыва не решились.

Была запущена другая процедура. Под предлогом разработки и принятия в округе закона об Уполномоченном по правам ребёнка было инициировано внесение изменений и в закон об Уполномоченном по правам человека. Ключевыми моментами этих изменений стали сокращение срока полномочий Уполномоченного с 4 до 3 лет и ликвидация аппарата Уполномоченного, как государственного органа округа с передачей всех функций по обеспечению его деятельности, так же как и деятельности Уполномоченного по правам ребёнка, аппарату Собрания депутатов. Трехлетний срок моих полномочий в этом случае должен был истечь в октябре 2010 года. Был изменен порядок выражения недоверия Уполномоченному. Мои возражения, естественно в расчет никто не принял, поправки были приняты и в июле 2010 года вступили в силу. В соответствии с ними с 01.10.2010 аппарат Уполномоченного прекратил свое существование, а на его базе был создан отдел по обеспечению деятельности Уполномоченных.

По моему обращению окружным судом было установлено, что сокращение срока полномочий с 4 до 3 лет на меня, как на действующего Уполномоченного не распространяется. Решение суда вступило в законную силу за полторы недели до сессии, на которую был назначен вопрос о назначении нового Уполномоченного. За неделю до этой сессии в Собрание практически одновременно поступили «обращения граждан» о нарушениях, допущенных Уполномоченным, начала работать Специальная комиссия Собрания. Вопрос в повестке дня сессии с назначения нового Уполномоченного был заменен на выражение недоверия действующему Уполномоченному. Развитие событий привело к моей болезни на полтора месяца. Поэтому принимать участие в заседаниях Спецкомиссии и сессиях я не мог. Тем не менее, ко мне на дом регулярно поступали приглашения на заседания и проекты заключений Спецкомиссии. Дважды Собрание депутатов по моим обращениям переносило рассмотрение вопроса на сессии, но 15 декабря вопрос был рассмотрен, а решение о выражении недоверия принято. После моего выхода на работу 24.12.2010 я был уволен.

Подробнее со всеми переживаниями этих событий можно познакомиться на моем сайте [www.dulnev.nrmr.ru](http://www.dulnev.nrmr.ru). Отмечу лишь наглость и самоуверенность председателей рыболовецких колхозов, которые не постеснялись открытым текстом заявить о наличии сговора по моему устранению с должности. Об этом было прямо сказано на заседании постоянной комиссии Собрания депутатов по безопасности и противодействию коррупции в апреле 2010 года, когда рассматривался вопрос о моей деятельности и в

Собрание прямо на заседании было передано обращение с требованием выражения недоверия. Об этом же, да еще и с добавлением претензий о недейственности внесенных изменений в закон об Уполномоченном, было написано в обращении, которое рассматривала Спецкомиссия и положения которого стали одним из пунктов ее заключения.

Посмотрим, что получится в результате судебного оспаривания мной этих действий Собрания депутатов. В заключении, в качестве пожелания, хочу сказать следующее. Я являюсь сторонником компромиссных решений, хотя и считаю, что лучший способ защиты – это нападение. К сожалению, компромисс не всегда возможен. Это касается вопросов профессиональной и личной чести, вопросов принципов в отстаивании прав и свобод граждан. Будьте готовы к тому, что такую дилемму, возможно, предстоит решать и вам. Будьте готовы к тому, что у вас могут радикально испортиться отношения с вашими хорошими знакомыми, а возможно и друзьями, работающими во власти или связанными с ней. Удачи, выдержки и терпения в вашей деятельности!

**Ч.Б.Газизов**

### **Выступление на Круглом столе**

Уважаемые товарищи!

Я, как Уполномоченный РБ по правам человека, был утвержден постановлением Госсобрания Республики 7 декабря 1996 г. И вот с этого дня стал первым в таковой должности как среди субъектов РФ так и в России в целом. Уполномоченного РФ тогда еще не только не было, не был даже принят закон о нем.

Через 4 месяца должность уполномоченного была учреждена в Свердловской области, а затем и в других регионах, нужно отметить, не без конструктивного влияния на этот процесс Санкт-Петербургского гуманитарного и политического центра «Стратегия», руководимого А.Ю.Сунгуровым.

Конечно, сейчас, когда по прошествии более 10 лет институт Уполномоченного в России прочно занял свое место в правозащитной системе, такие вставшие сразу же передо мной вопросы как: какой объем работы навалится, какой штат работников нужно будет запросить, где разместиться, какой должна быть зарплата, будет ли нужен автотранспорт и т.д., можно разрешить или хотя бы сориентироваться позвонив в любой регион, где есть Уполномоченный или в аппарат Уполномоченного по правам человека в РФ. А тогда, когда на слуху были разговоры о том, что Уполномоченный не нужен, а учреждают эту должность только для показа Совету Европы, что Россией восприняты идеи Европейской конвенции по правам человека, запрашивать много штата и всего другого необходимого язык не поворачивался.

Председатель Госсобрания РБ Зайцев М.А., с которым я решал эти вопросы, согласился выделить в штат 3-х оперативных работников, 1 зав.канцелярией, автотранспорт с водителем. Он сказал, что пусть так будет временно, а потом посмотрим. И этот временно утвержденный штат существует по сей день и такой малой численности

нет ни в одном другом субъекте РФ, хотя Башкортостан как по населению, так и по другим составляющим не самый из маленьких, и Вы это знаете.

Определившись с подбором работников аппарата и размещением службы, по совету Президента РБ М.Г.Рахимова я связался с Комиссией по правам человека при Президенте РФ, председателем которой тогда являлся Карташкин В.А. и также был приглашен к нему для собеседования. Эта встреча оказалась очень своевременной и полезной. Во-первых там мне дали много разнообразной информации, связанной с работой омбудсменов в других странах, литературу по этой же тематике и в т.ч. Карташкин В.А. подарил мне свою книгу «Права человека в международном и внутригосударственном праве», где я прочитал его видение о работе Уполномоченных в РФ, которых еще не было, но он как председатель Комиссии; конечно же знал, что они вот-вот появятся.

Прочитав эту книгу, я вооружился вот каким его суждением: «Вряд ли можно согласиться с некоторыми учеными, предлагающими наделить Уполномоченного функциями оказания помощи парламентариям в рассмотрении поступающих к ним жалоб. Он должен рассматривать лишь те жалобы, которые поступают к нему непосредственно. В противном случае Уполномоченный превратится в одного из помощников депутатов».

Всем Вам известно то, что как в Законе РФ так и законах ее субъектов об Уполномоченном, ему предписана возможность направления поступившего заявления гражданина по подведомственности компетентному должностному лицу. Такая возможность предоставлена законодательством и депутатам. Любая жалоба и заявление гражданина так или иначе затрагивает права человека и поэтому направление их депутатом Уполномоченному всегда выглядит обоснованным. Но, как говорится, хочешь жить - умей вертеться. Памятую это, и видя, что депутаты как местные так и Государственной Думы меня начали хорошенько нагружать, а мы уже стали задыхаться, было решено использовать и авторитетное мнение Комиссии по правам человека при Президенте РФ, изложенной в вышеприведенной книге Карташкина В.А., и норму закона об Уполномоченном о том, что Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким либо государственным органам и должностным лицам (кстати эта норма закреплена не во всех законах субъектов РФ) и еще норму, закрепленную только в законе об Уполномоченном в РБ по правам человека о том, что жалобы и заявления могут быть приняты и от третьих лиц, уставной целью которых является защита прав человека и гражданина, при условии согласия на это лица, права и свободы которого по мнению этого третьего лица были нарушены.

Не без определенного сопротивления, связанного с этим напряжением, нам удалось намного умерить депутатские желания переложить свою ношу по рассмотрению обращений избирателей на плечи Уполномоченного.

Всем нам известны и понятны слова самообразование, самовыдвижение, самосохранение наконец. Относительно самосохранения есть статья в Конституции РФ, где сказано, что каждый вправе защищать свои права и свободы. Но как человеку сориентироваться в море законов по некоторым из которых не только практики, но и ученые юристы не могут придти к единому пониманию? Во времена Петра Великого не

так уж много было законов, но и тогда он считал это: «Надлежит законы и указы писать ясно, чтоб их не перетолковывать». А ведь с этим обстоятельством правозащитные вопросы очень связаны.

Приведу вам пример: в ст.50 Конституции РФ закреплено: «никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление». Воспринимая ранее эту норму как само собой разумеющееся, я на нее взглянул по-новому, прочитав решение Чешского конституционного суда, которым было признано, что за уклонение от призыва на военную службу можно судить только один раз. Учитывая, что уклонения от призыва у нас распространённое явление, было решено изучить как обстоит дело с привлечением их у головной ответственности. И есть ли случаи повторных осуждений. Через информационный центр МВД выяснил, что таковые имеются. После этого написал письмо в Верховный суд РБ откуда получил ответ, из содержания которого явствовало, что в правомерности повторного осуждения за уклонение от призыва на военную службу высшая судебная инстанция республики нисколько не сомневается.

Пользуясь знакомством с одним из членов Конституционного суда РФ (он доктор юридических наук) я обратился к нему и он сказал, что мои сомнения относительно нарушения прав человека повторным осуждением за уклонение от призыва уместны, но нужно нарабатывать по этому вопросу судебную практику. Вот вам и пример неоднозначности понимания и толкования.

Сейчас что ни день - новые законы, если не федеральные, то региональные, а чтоб их понимать и исполнять нужны инструкции, правила, комментарии. Ведь их нужно кому-то готовить, писать, контролировать исполнение. Не видится ли в этом причина роста количества чиновников, бюрократизации и коррупционированности нашей жизни?

Первая Польская Уполномоченная по правам человека Ева Лентовска в своей книге «Азбука правового государства» пишет: «Количество правовых норм вовсе не свидетельствует о качестве права. Сожалею, но в этом случае Закон перехода количества в качество явно не срабатывает». В такой оценке она не одинока. Французский писатель Э.Бомен считает, что «Сомнения и нерешительность усиливаются по мере того, как умножаются правила, потому что не всегда легко согласовать их.»

Начиная работать Уполномоченным полагал, что в суды таскать меня не будут ибо в ст.4 Закона РБ об Уполномоченном прямо было написано: «Решение Уполномоченного, принятое по результатам рассмотрения заявления, жалобы или по результатам произведенной проверки, обжалованию не подлежит». Хотя в законе об Уполномоченном в РФ и в законах других субъектов РФ этого и нет, но есть указание на то, что решения Уполномоченных носят рекомендательный характер. Это он может обратиться в суд, если сочтет, что в удовлетворении его рекомендаций отказали безосновательно.

Но несмотря на это, Уполномоченный РБ вызывался в суды РБ в качестве ответчика неоднократно и даже дважды вызывался повесткой в Басманный суд Москвы, первый раз в качестве ответчика, второй - в качестве третьего лица. При этом возникает вопрос: как же тогда понимать, установленную законом норму о независимости и неподотчетности Уполномоченного каким-либо государственным органам и

должностными лицам: Что, суд не знает это или, зная, игнорирует, но если так, то почему? Приходилось переживать, «лягаться» не только с судами но и с другими органами, но врезавшееся в память выражение «Малая вероятность нашего успеха не должна сдерживать наших усилий, потому что именно наши усилия увеличивают эту вероятность» приставало уверенность, что службе Уполномоченного придет и опыт, а за ней и авторитет и этому никто не помешает.

Как видится мне, как Уполномоченному в отставке, работа сегодня действующим коллегам нисколько не уменьшается. Слова В.Мономаха - всего же более убогих не забывайте, и Некрасова - иди к униженным, иди к обиженным; где трудно дышится, где горе слышится, будь и там, высказанные им хоть и давно актуальность явно терять не спешат и по сей день.

Учиться, учиться и учиться - эти слова ранее были лозунгом жизни, а теперь деньги, деньги, деньги. Таков лозунг сегодняшнего нашего бытия. При деньгах везде родина сказал один из известных людей в интервью в газете на вопрос корреспондента, что для вас Родина, патриотизм. Уполномоченному Верховной рады Украины принадлежат слова, что бедность сама по себе является нарушением прав человека. И действительно, недостаток денег делает невозможным реализовать право на охрану здоровья, образование, жилье и т.д.

Говорят часто о социальной ответственности бизнеса. Как это выглядит на самом деле, можно было убедиться прочитав надпись на металлической пластинке, прикрепленной к банкомату такого респектабельного банка как «Уралсиб», пугающую арестом карты и денег и снятия их со счета клиента в случае задержки с их изъятием.

Это по существу конфискация имущества, желание приумножить банком свои капиталы за счет возможной оплошности клиента. Рекомендации Уполномоченного, направленной руководству банка об устранении запрограммированного нарушения прав человека, оказались недостаточными. Дело сдвинулось, когда этот вопрос был поднят на странице Республиканского еженедельника «Версия», которая в свое время была награждена Уполномоченным по правам человека в РФ по результатам участия в объявленном им конкурсе. Теперь надпись на банкомате уже не пугает арестом денег, а разъясняет - как вернуть карту и деньги в случае изъятия их банкоматом.

Считал и считаю, что законодатель включив в текст присяги слова, что он клянется в работе руководствоваться не только законами но и голосом совести возвел голос совести Уполномоченного в ранг закона. Ведь мы в своей работе не должны искать побед над должностными лицами, наше дело их убедить в правоте рекомендации Уполномоченного.

Мне пришлось не раз сослаться в своих рекомендациях на голос совести. К примеру: в семье, где был отец - единственный кормилец, две дочери учились в коммерческих группах, одна в БашГУ, другая в Педагогическом университете. После смерти отца в автомобильной аварии их мать пришла ко мне на прием, прося помощи, чтоб дать возможность дочерям продолжить учебу. Видя, что в коммерческих группах они продолжать учебу не могут, Уполномоченный обратился к руководству этих учебных

заведений с просьбой рассмотреть вопрос о переводе их в бюджетные группы. Ходатайство было удовлетворено.

Другой пример. К уполномоченному обратилась мать двоих детей инвалидов первой группы, которые имели все медицинские показания на получение автотранспортного средства. Старший сын длительное время состоял в очереди, но не дожив до реального выделения автомобиля 3 дня, умер. Тем не менее, мать, учитывая, что в семье есть 13-летний сын инвалид с таким же заболеванием как и у старшего сына, по имеющейся доверенности получила выделенный автомобиль. Однако по существующим инструкциям, автомобиль не выдается в случае смерти инвалида и, руководствуясь этой нормой, органы социальной защиты потребовали возврата автомобиля. Но учитывая, выпавшие на долю матери житейские трудности, связанные с воспитанием, содержанием и уходом за детьми-инвалидами, что нельзя не назвать материнской доблестью, терпеливое ожидание в течении 9 лет очереди на получение автомобиля старшим сыном, ее смерть и туманную перспективу получения автомобиля младшим сыном было принято решение рекомендовать Министру труда и социальной защиты населения РБ об оставлении полученного автомобиля «Ока» с перерегистрацией ее на оставшегося в живых младшего сына Викторовой Л.В. Вопрос был решен положительно.

Законы об Уполномоченном как в РФ так и ее субъектов предоставляют ему возможность по собственной инициативе и при отсутствии жалобы или заявления принимать меры по защите прав граждан. Пользуясь именно этой возможностью, я как Уполномоченный вступил в тяжбу с банком, о котором говорилось выше, именно это право подвигло на изучение ситуации, связанной с борьбой с педофилией.

Оказалось, что в течении одного года в республике оказались зарегистрированными 27 аборт, произведенным девочкам не достигшим 14 лет. Среди этой же возрастной группы были зафиксированы 34 больных сифилисом и 28 -гонореей. Очевидно, что все эти факты являются результатом половых контактов с конкретными лицами как очевидно и те, в отношении каждого из них должен был решаться вопрос об уголовной ответственности или по ст.131 (изнасилование лица заведомо не достигшего 14 летнего возраста) или по ст. 132 (насильственные действия сексуального характера в отношении несовершеннолетней), или по ст. 134 (половое сношение с лицом не достигшим 16 летнего возраста). Поскольку эти факты остались тогда вне внимания соответствующих органов, мной было решено направить письмо Министру Здравоохранения РБ с рекомендацией о своевременном информировании о таких фактах правоохранительных органов. Это письмо было направлено мной в 2001 году. Сейчас же, по истечении 9 лет вопросы борьбы с педофилами приобрели/ еще большую общественную значимость, поэтому возможно требуется и более пристальное внимание к этой проблеме со стороны Уполномоченных.

**Л.М. Вокуев**

**Выступление на Круглом столе**



Уважаемые друзья, коллеги !

В первую очередь разрешите выразить слова благодарности и признательности А.Ю. Сунгурову и коллективу центра "Стратегия" за приглашение на Круглый стол Уполномоченных по правам человека в отставке. Спасибо, что не забыли в отличие от других структур, как на региональном, так и на федеральном уровнях...Думается, что настоящая наша встреча не будет бесполезной и принесет свои результаты, несомненно даст определенный толчок в развитие института Омбудсмана и его аппаратов, поможет найти точки соприкосновения Уполномоченных в отставке и ныне действующих, поскольку наш наработанный опыт и стиль должен быть востребован на пользу общего дела.

Первое, что хотелось сказать пользуясь случаем, что здесь присутствует Федеральный Уполномоченный по правам человека В.П.Лукин и начальник организационно-аналитического управления в РФ Е.В. Середа- это, что сегодня Аппаратом Федерального Уполномоченного не принимаются должных мер по совершенствованию действующего Конституционного Закона " Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации ".Например, до сих пор Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации не наделен правом законодательной инициативы в Государственной Думе, а отсюда как следствие не реализуется целый ряд договоренностей и инициатив с региональными Уполномоченными. Например, уже на протяжении нескольких лет не реализуется очень важный законопроект об основных принципах деятельности региональных Уполномоченных. Этот нормативный акт необходим как воздух для региональных Омбудсманов, который бы четко определял механизмы взаимодействия с федеральными структурами исполнительной власти, а самое главное - статус регионального Уполномоченного в субъектах, включая вопросы адекватного финансирования и защиты социальных прав самого Уполномоченного.

Скоро будет уже 3 года как я в отставке, одна ко подвижек в совершенствовании законодательства не произошло. В свое время мы с коллегами много раз обсуждали вопросы, связанные с назначением регионального Уполномоченного, потому что сегодня назначение на должность Уполномоченного напрямую зависит от региональных исполнительных властей в лице действующего губернатора. Это каким же "пушистым" надо быть кандидату на должность Уполномоченного, чтобы его соизволили избрать, да еще и на второй срок? Получается абсурд! Уполномоченный контролирует, критикует исполнительную власть, защищает народ от произвола чиновников.. а при этом те же чиновники его милуют или отставляют. Не понравился в действиях, стал неудобен - значит иди в отставку! Причем, критерием эффективности работы не является результативность по делам: критерием является, видимо, совсем нечто другое..., о чем не знают люди, которые с благодарностью отзываются о действующем Омбудсмане.

Кроме того немаловажным фактором в таких ситуациях является и то, что многие чиновники еще не поняли настоящее место и роль Омбудсмана в жизни региона. В связи с этим необходимо усилить независимость Уполномоченного от местных властей в его деятельности по защите прав граждан, на мой взгляд, по двум направлениям при назначении Уполномоченного на должность:

1-е - законодательно в Конституционном Законе от УПЧ в РФ прописать норму, которая бы определяла, что кандидатура регионального Уполномоченного вносится на рассмотрение местного парламента исключительно по согласованию с Федеральным Уполномоченным или вносится непосредственно самим Федеральным Уполномоченным. Об этом мы уже не раз говорили на заседаниях координационного Совета.

2 -е -региональный Уполномоченный по правам человека избирается населением одновременно с выборами региональных депутатов и на тот же срок полномочий. Да, в международной практике нет пока такой формы избрания Уполномоченного, но мне думается, что в нашей действительности, при нашей демократии - это приемлемый вариант, ибо сегодняшние принципы "назначения" - это игра в демократию. Здесь так и напрашивается вопрос: а народ то Вы спросили ?!! Судьбу Уполномоченного должны решать люди, которых он защищает.

Еще один момент. Согласен со многими здесь выступающими, что сегодня опыт отставных Уполномоченных должен быть востребован. К большому сожалению, здесь нет инициатив как со стороны отдельных действующих региональных Омбудсманов, так и Федерального Уполномоченного. Думаю, что из числа отставных Уполномоченных можно было при Федеральном Уполномоченном создать консультативный совет или включать нас в состав экспертного совета путем ротации по 5-7 человек. Кроме того, готов выразить желание принимать участие вместе с коллегами из центра "Стратегия" в выездных Круглых столах по принятию Законов об Уполномоченном по правам человека в тех регионах, где еще нет продвижек по созданию института Омбудсмана.

В заключение хочется верить, что наши такие встречи продолжатся и найдут какую-то определенную нишу в развитии института Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации.

Еще раз Спасибо " Стратегии" за внимание к нам !

**Н.П.Ахраменко**

### **«Некоторые размышления после того, как...»**

«Одиночество и ощущение, что ты никому не нужен – самый ужасный вид нищеты»

Мать Тереза

Столь простые и столь глубоко берущие за душу слова этой известной всему миру женщины, на мой взгляд, отражают суть названия и служения нашей государственной должности – Уполномоченный по правам человека.

Великая и богатая Россия..., где простой народ, переживающий колоссальные трагедии терроризма, природных катаклизмов, чиновничьего беспредела, все возрастающего равнодушия общества к судьбе конкретного человека, отбросили в нищету немалое количество одиноких стариков, забытых детей, инвалидов, молодых безработных, оступившихся в жизни людей и т.д.

Тысячи и тысячи судеб прошли через меня за неполные семь лет работы Уполномоченным, да и предыдущие 32 года в милиции открывали жуткие глубины человеческой беды.

Поэтому мною создание и развитие института Уполномоченных по правам человека в России, как государственного органа, призванного от имени Конституции,

закона, совести и справедливости содействовать восстановлению нарушенных прав человека, воспринимается как одно из высших достижений российской демократии.

Мы нужны народу, мы нужны власти, и чем сильнее будет о себе заявлять институт УПЧ, тем крепче будет у людей вера в закон, уважение к государственным структурам.

Мне посчастливилось войти 18-ой по счету в команду Уполномоченных-первопроходцев.

Это оказались потрясающие личности, с горящими глазами, открытой душой, с богатейшим жизненным багажом, которых объединяло одно – любовь к человеку, боль за отчизну и искреннее желание услышать друг друга, подсказать, рассказать, помочь, найти пути решения проблем, в большинстве своем одинаковых для всех регионов России.

Мы сообща учились, мы не были соперниками, мы все начинали с чистого листа, и как новорожденного ребенка – возвращали, лелеяли, оберегали этот государственный орган на своей территории, названный Уполномоченный по правам человека.

Не сомневаюсь, что из всех государственных структур, институт УПЧ – уникальный, так как предоставленная законом независимость и неподчиненность, а, особенно человечность, делает его открытым и доступным для всех.

Первым, к кому я поехала учиться быть Уполномоченным, был Вячеслав Николаевич Осин, Смоленская область.

Затем незабываемая встреча в Екатеринбурге у Татьяны Мерзляковой на «круглом столе» с корифеями-первопроходцами:

- Чингизом Газизовым (Башкортостан)
- Рашитом Вагизовым (Татарстан)
- Михаилом Таранцовым (Волгоградская область)
- Владиславом Сависько (Калмыкия)
- Василием Глотовым (Амурская область)
- Иннокентием Жмаковым (Красноярский край)
- Ириной Вершининой (Калининградская область)
- Сергеем Крыжовым (Московская область)
- Николаем Волковым (Кемеровская область)
- Владимиром Бородиным (Липецкая область)
- Леонидом Вокуевым (Республика Коми)
- Олегом Орестовичем Мироновым, первым Уполномоченным Российской Федерации.

Можно сказать – имея на руках только один закон о своей деятельности, целях и задачах, первопроходцы нарабатывали бесценную практику становления института УПЧ, каждый в своей регионе и в целом по России.

Поражения, ошибки, настороженность, неверие, недоверие, а затем – удовлетворение, слезы радости при победах, сердечная благодарность людей, торжество закона и справедливости – все было пройдено и получилось.

Сегодня в России 55 Уполномоченных, а должны быть все 86!

Работы для действующих омбудсманов не стало меньше, в этом я уверена, но теперь есть, от чего оттолкнуться, у кого поучиться, спросить, почитать.

И здесь низкий поклон и благодарность замечательной команде, сотрудникам Центра «Стратегия» под руководством бессменного президента А. Сунгурова, которые единственные в стране с момента появления в российской государственной правовой системе института омбудсмана и до настоящего времени отслеживают процессы, связанные с продвижением и развитием этого института в регионах.

Приезжают, анализируют, изучают, обобщают, обучают, направляют. Ни одна встреча, семинар, «круглый стол», очередной выпущенный сборник не прошел бесследно. И это прекрасно!

Естественно, что все уходящее было не столь оптимистично, как хотелось бы.

Но разве можно хулить то, что прошло? Плохо ли, хорошо, оно уже не вернется.

Главное – как мы к этому относимся, что сумели и успели сделать за столь короткий промежуток времени. На мой взгляд, фундамент института старшим поколением УПЧ заложенным надежным и нерушимым. Есть, на чем дальше выстраивать наше крепкое здание, при этом всегда учитывая, что «единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ст. 3 Конституции Российской Федерации).

Хочется верить, что процесс развития и усиления института УПЧ, его влияния на гражданское общество, как единственного в своей уникальности государственного органа в области защиты прав и свобод человека, уже не остановить.

Что можем сделать в этой связи мы, экс-уполномоченные, куда деть свой наработанный багаж?

К сожалению, для россиян привычнее ломать, а не строить, а не надо бы...

И снова говорю Центру «Стратегия» в лице А. Сунгурова – спасибо!

Пригласил нас «стариков» на разговор и та идея, те мудрые мысли, что «бродили» ранее в наших умах, не растерять, сохранить, возвращать посеянное, укреплять силу Уполномоченных на благо человека – ожили.

На встрече было обсуждено и положено начало создания некоего союза экс- и действующих Уполномоченных. Идея полностью была поддержана Владимиром Петровичем Лукиным, присутствующим на встрече.

Разумеется, объединение ни в коей мере не предусматривает вмешательство в деятельность действующих омбудсманов, а ставит перед собой вполне разумные задачи, такие как:

- содействовать повышению эффективности института УПЧ;
- оказывать влияние на подготовку и согласование наиболее важных вопросов в сфере защиты прав и свобод человека, демократических принципов гражданского общества в Российской Федерации;
- участвовать в пределах компетенции в разработке и рассмотрении программ, гражданских и общественных инициатив по наиболее актуальным вопросам в области защиты прав и свобод граждан Российской Федерации;
- расширять информационное поле института УПЧ, как государственного органа страны, и ряд других.

Мы вместе должны делать и писать историю нашего института, как общее дело.

Далее, о чем хотелось бы поделиться в своих размышлениях о пройденном пути Уполномоченного.

Назначение на должность и освобождение от должности омбудсмана производится высшим законодательным органом региона, что подчеркивает высокий статус должности и его независимости от органов исполнительной власти. Поэтому, отталкиваясь от парламентского происхождения, в начале своего пути я наивно надеялась, что депутатский корпус будет моим союзником, заинтересованным партнером во многих делах, ибо они есть народные избранники, и я работаю для народа.

Однако единения не получилось и это стало для меня самой главной проблемой. Полагаю, что основной причиной «холодного», «настороженного» отношения ко мне, к становлению института в целом, явилась политическая незаинтересованность власти в данном государственном органе в самом начале, а также непонимание и нежелание понять значимость и признать в нем определенную силу.

Закон в нашей области был принят 15 июля 1997 года. На протяжении ряда лет состоялось несколько попыток назначения лиц на эту должность, но никто не набирал необходимого количества депутатских голосов, и только 28 мая 2002 года прошло мое назначение.

И начались трудовые будни по 24 часа в сутки, если можно так сказать.

Но работы с народом я не боялась, а вот каждое мое выступление, доклад, спецдоклад на сессии областного Собрания депутатов воспринималось со стороны по схеме «подсудимый-судьи». Если поднятая мною проблема в какой-то мере затрагивала личные интересы определенной группы депутатов, я получала дружный отпор.

В частности, осенью 2007 года мною был вынесен на рассмотрение областного Собрания депутатов законопроект «Об определении пределов нотариальных округов и численности нотариусов в Архангельской области». Данная инициатива основывалась на исполнении федерального законодательства. Согласно пункту «л» части 2 статьи 72 Конституции РФ вопросы нотариата находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии с ФЗ от 06.10.1999 № 184 «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с 01 января 2005 года определение численности нотариусов в пределах территории субъекта РФ отнесено к компетенции органов государственной власти субъектов РФ. Как и требуется, предварительно при подготовке закона всесторонне была изучена данная проблема, получены положительные заключения и отзывы на законопроект от соответствующих госорганов. В дальнейшем принятие данного закона гарантировало бы населению области своевременную доступность нотариальных услуг.

Однако, законопроект большинством депутатов, в основном из числа предпринимателей, не получил поддержки. В итоге областная нотариальная палата отстояла свой рынок, сохранила монополию, а люди по-прежнему маются в очередях и цены на услуги нотариусов растут.

В этой связи у меня были планы внести изменения в ОЗ «Об Уполномоченном...» в той части, чтобы не просто «принимались к сведению» доклады и спецдоклады Уполномоченного и этим ограничивалась двухсторонняя связь с депутатским корпусом. Правильнее было бы рекомендации, выносимые Уполномоченным, доводить до логического завершения, до результата. За период работы было внесено 6 докладов и более 10 спецдокладов о ситуации с нарушениями прав и свобод человека на территории области.

Но этим замыслам сбыться уже не удалось.

Перед окончанием первого срока моего пребывания в должности последовали изменения в ОЗ «Об Уполномоченном...», инициированные депутатами. В результате, сократили сроки внесения кандидатур на должность Уполномоченного, вместо тайного голосования выборы стали открытыми, и внедрили в закон удивительный нюанс – дважды не вносить на рассмотрение одну и ту же кандидатуру. Почти два года группа депутатов со мной боролась.

По мнению экспертов и общественности, решающим фактором при назначении на этот пост явилась принадлежность человека к определенной политической партии и структурам госхозноменклатуры, но ... это уже прерогатива народных избранников.

В итоге, не гоже мне оценивать свою работу, но для меня была, есть и будет главной оценкой – оценка человека, с которым я работала, в отношении которого вместе со своим замечательным коллективом восстанавливали законность и справедливость.

## **Часть 2. Позиция экспертов**

**А.Ю.Сунгуров, Н.А.Цымбалова, Я.В.Лопатина**

**Неоконченная история петербургского омбудсмана**

Институт Уполномоченного по правам человека является одним из немногих новых государственных демократических институтов, который избежал пока встраивания в единую «вертикаль власти», и получил распространение в двух третях субъектов РФ, а действует на федеральном уровне<sup>19</sup>. Тем не менее 2009-2010 год ознаменован двумя случаями отрешения Уполномоченных от своей должности региональными парламентами по причине выражения им недоверия – это случай Санкт-Петербурга (2009 г.) и случай Ненецкого автономного округа (2010 г.). Ранее реализация подобного варианта возникала в Московской области в 2005 году, однако тогда областной Уполномоченный по правам человека С.Б.Крыжов сам ушел с этого поста после избрания его депутатом Областной думы. В данной работе мы рассмотрим случай Санкт-Петербурга.

Санкт-Петербург стал в 1997 году одним из первых субъектов РФ, в которых был принят законно «Об Уполномоченном по правам человека». Тем не менее прошло почти десять лет, прежде чем этот закон стал реально действовать – был избран первый Уполномоченный, стал работать его аппарат. При этом если принятие закона проходило при широком участии научной и правозащитной общественности города, в обстановке конструктивного взаимодействия всех ветвей власти и гражданских организаций, то избрание первого омбудсмана проходило в обстановке жесткого конфликта власти и гражданских организаций, мнение которых по кандидатуре было проигнорировано. Однако прошло немногим более двух лет, и фигура первого Уполномоченного, за которого еще недавно дружно голосовали коллеги-единороссы, вдруг стала неуютной фракции правящей партии и Уполномоченный был скоропалительно отправлен в отставку.

Целью настоящей работы и является анализ этих событий, а также поиск связи этих событий с изменениями политического режима в городе-субъекте Российской Федерации и иными особенностями поставторитарного развития нашей страны.

### **Появление закона**

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 нарушителями 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 проект 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 омбудсмены Швеции<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> См., например: Практический опыт и технологии деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ: Учебное пособие / Под ред. Г.Л.Бардиер и А.Ю.Сунгурова. – СПб.: Норма, 2010; Институт омбудсмана как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт. Сборник статей. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. – СПб.: Норма, 2007. – 224 с. <http://strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=781>

<sup>20</sup> 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.

Предметом дискуссий стали два законопроекта, представляющие собой две различные концепции института омбудсмана. Первый из них – законопроект под общей редакцией Бориса Вишневецкого – был подготовлен на основе принятого к тому времени федерального закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ». Второй – законопроект депутатов Законодательного Собрания (ЗакС) СПб Леонида Романкова и Евгения Истомина. Принципиальное отличие второго варианта состояло в том, что его авторы настаивали на реализации так называемой «парламентской модели» института омбудсмана. Такой статус петербургского омбудсмана вытекал из п. 2 статьи 1: «Уполномоченный и его аппарат являются структурным подразделением Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

Две концепции будущего закона обсуждались, в частности, на двух конференциях, организованных Центром «Стратегия» в мае и октябре 1997 года, с участием всех заинтересованных сторон: депутатов, правозащитников, представителей администрации и европейских экспертов. Отметим, что участником октябрьской конференции был и губернатор Санкт-Петербурга В.А.Яковлев. Причем, сторонники как одного, так и другого законопроекта, декларировали одну и ту же цель – сформировать правовую базу для создания эффективного механизма защиты прав человека в лице будущего омбудсмана, который был бы независим в своей деятельности от государственных структур. По-разному виделись лишь пути достижения этой цели. По мнению одних, это возможно лишь в том случае, если Уполномоченный будет независим от всех ветвей власти – не только исполнительной (что никем не подвергалось сомнению), но и законодательной. Если же Уполномоченный будет встроен в структуру парламента, то он фактически превратится в 51-го депутата<sup>21</sup>. Напротив, сторонники парламентской модели доказывали, что реальная независимость омбудсмана еще не гарантирована фиксированием в законе такого формального статуса. По мнению, например, автора одного из проектов депутата Л.П. Романкова, независимость омбудсмана может повторить печальную судьбу российских судов, которые по закону являются независимой и самостоятельной ветвью власти, однако на практике нередко демонстрируют обратное. То же может случиться и с "независимым" омбудсманом, материальная сторона деятельности которого оказывается "под контролем губернатора". И, напротив, наличие парламентского «тыла» должно было, по мысли авторов законопроекта, обеспечить омбудсману более прочные позиции во взаимоотношениях с исполнительной властью, которая является основным виновником нарушений прав человека.

В конечном итоге на рассмотрение ЗакСа был внесен «депутатский» законопроект, который и был принят. Понятно, что такой вариант пришелся по сердцу большинству парламентариев, поскольку давал возможность учредить «при себе» новую контролирующую структуру, в дополнение к уже работающей КСП (Контрольно-счетной палате<sup>22</sup>). Сначала губернатор Владимир Яковлев наложил вето на принятый ЗакСом закон, и мотивы этого решения тоже лежат на поверхности. ЗакС преодолел губернаторское вето, и закон вступил в силу в январе 1998 года<sup>23</sup>. Санкт-Петербург стал, таким образом, пятым субъектом Российской Федерации, в котором появился такой закон<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Пустынцев Б. Региональный омбудсман... или еще один депутат? // Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Том 2. Региональный омбудсман. / Под редакцией А.Ю. Сунгурова. Приложение к журналу "Северная Пальмира". – СПб., 1999. – 226 с., С. 195.

<sup>22</sup> По словам одного из разработчиков закона Андрея Толмачева, бывшего депутата Ленсовета, а ныне помощника Л.П. Романкова, именно Закон о КСП являлся моделью при подготовке законопроекта об Уполномоченном.

<sup>23</sup> Закон Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» от 30.12.97 N 227-77. // Новое в законодательстве СПб. Прил.к Вестн.законодат.собрания СПб, N 2, 22.01.98.

<sup>24</sup> 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.

## **Первые поправки: Уполномоченный становится независимым от городского парламента**

Первый этап создания института омбудсмана в Санкт-Петербурге тем самым был успешно завершён. Однако на пути реализации принятого закона возникло ещё немало проблем как юридического, так и политического свойства.

Сразу после вступления закона в силу на него был подан протест прокурором города. Прокуратура оспаривала именно те положения закона, которые закрепляли парламентский статус Уполномоченного, - это уже цитировавшийся выше п. 2 ст. 1, а также п. 4 той же статьи, 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 своём мнении и обращается в суд, требуя признать недействительными все те же (а впоследствии и ещё ряд других) статьи закона. В октябре 1998 года СПб городской суд принимает решение, удовлетворяющее все требования прокурора.

Мотивировка решения сводилась к следующему (цитата из решения суда): "Федеративное устройство России, а также приведенная ст.5 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" предполагает учреждение должности Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации для выполнения функций, аналогичных функциям Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Поэтому нормы, содержащиеся в Законе Санкт-Петербурга "Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге", не должны расходиться с принципами деятельности Уполномоченного по правам человека, установленными Федеральным конституционным законом "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации".

Данное решение многими оценивалось как весьма спорное с юридической точки зрения. Уже в этой короткой цитате видны очевидные пробелы. Так, в законе "Об Уполномоченном по правам человека в РФ" не содержится никаких упоминаний о том, что в субъекте РФ данная должность может учреждаться исключительно по той же модели, что и на федеральном уровне. Более того, она может не учреждаться вовсе. ФКЗ говорит о том, что "в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации". Вот это практически все, что говорится об институте регионального омбудсмана. Ни слова о статусе, принципах деятельности и т.д.

Но вернемся к судьбе петербургского закона. Результатом судебных решений стало то, что он фактически оказался замороженным. Без внесения в него поправок омбудсман не мог быть избран. До рассмотрения этих поправок депутаты "дозрели" только к весне 2000 года, и, вновь "споткнувшись" о вето губернатора (на этот раз претензии Яковлева носили в основном чисто технический характер, видимо, с целью оттянуть время), соответствующий закон вступил в силу летом<sup>25</sup>, открыв, таким образом, возможность для избрания омбудсмана. Главная новация состоит в том, что теперь

<sup>25</sup> Закон Санкт-Петербурга "О внесении изменений и дополнений в Закон Санкт-Петербурга "Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге" от 02.06.00 N 234-18. // Прил.к Вестнику Законодат.Собрания СПб, N 8, 15.06.00.



петербургский Уполномоченный по правам человека "приведен в соответствие", став по своему статусу независимым от каких-либо государственных (а также муниципальных) органов и должностных лиц.

Отметим, что в компетенцию питерского омбудсмена, в отличие о других аналогичных региональных законов, включена не защита прав человека "вообще", а лишь защита фундаментальных гражданских и политических прав человека, а также иных прав (жилищные, трудовые и т.д.), но лишь в случае их систематического и массового нарушения. Это, по мысли авторов, избавляло петербургского омбудсмена от опасности утонуть в потоке жалоб, став "жилеткой" городского масштаба, и позволяет ему сосредоточиться на решении не единичных, а системных проблем.

### **Первые попытки избрания Уполномоченного.**

После принятия поправок в закон об Уполномоченном Законодательное Собрание СПб перешло непосредственно к процессу выборов. Однако не одна из семи попыток избрания Уполномоченного, которые проходили, начиная с 1998 года и далее, не принесла удачи. Удачной оказалась лишь восьмая попытка, состоявшаяся в июле 2007 года.

Остановимся подробнее на некоторых кандидатах, имеющих реальные шансы, в первые годы после появления закона «Об Уполномоченном...». Так, в октябре 2000 г. основными соперниками были экс-депутат Госдумы Юрий Нестеров и депутат ЗакСа Александр Щелканов. Оба кандидата хорошо известны в городе, оба стояли у истоков демократического движения в Петербурге. А. Щелканов был выдвинут двумя авторитетными правозащитными организациями города – обществом "Мемориал" и организацией "Гражданский контроль". Ю. Нестерова выдвинула "родная" фракция "Яблоко" в ЗакСе. В первом туре они были почти на равных, а во втором Нестерову не хватило всего одного голоса для избрания. Демократическая часть ЗакСа, в соответствии с договоренностью, голосовала за того, кто оказался сильнее в первом туре. Но и это не помогло.

Вторая и третья попытка выборов были менее интересны, если оценивать с точки зрения сегодняшнего дня. Щелканов баллотироваться отказался, а Нестеров продолжил борьбу уже в качестве основного лидера. Ему во втором туре противостояли оба раза, в общем-то, достаточно случайные люди. В ноябре это был президент правозащитного центра "Союз общин" Камилль Шахболатов, а в начале 2001 года – тележурналистка Юлия Лаврова, бывшая ведущая программы "Форум" на ТРК "Петербург-5 канал", освещавшей работу питерского парламента. Первый – малоизвестен, а про вторую депутаты высказывались в том духе, что "хороший человек – не профессия".

Стоит, наверное, упомянуть и некоторых "непроходных" кандидатов. Это, во-первых, Н.М. Гиренко, сопредседатель Координационного совета СПб Союза Ученых, руководитель группы по правам национальных меньшинств. К нему с большой симпатией относятся городские правозащитники, но он был мало известен среди депутатов ЗакСа<sup>26</sup>. Выдвигался на должность омбудсмена и А.Г. Аракелян, эксперт СПб Центра "Стратегия", правда, лишь для того, чтобы снять свою кандидатуру в пользу других. Изрядно повеселил депутатов и такой кандидат, как "король скандалов" Рудольф Каграманов, персоне не столько политическая, сколько "театральная". Баллотировались на должность омбудсмена и некоторые депутаты ЗакСа.

Подчеркнем, что в то время выборы омбудсмена рассматривались как вопрос преимущественно политический. Демократическая часть Собрания (фракции "Яблоко", СПС и "Законность") в октябре 2000 г. поддерживала и Нестерова, и Щелканова, а при вторых и третьих выборах – Нестерова (по крайней мере, большинство из них). Другая часть Собрания (так называемые "прогубернаторские" фракции) ориентировалась на

<sup>26</sup> Н.М.Гиренко погиб летом 2004 года от руки националистов-радикалов.

мнение питерского градоначальника. Мнение полпреда президента на Северо-Западе Виктора Черкесова, вероятно, было небезынтересно, например, фракции "Единство" и еще ряду других.

Прежде всего, стоит сказать о том, что имеет значение не только для Петербурга, но и для всей России в целом, вне зависимости от политической ориентации и других характеристик регионов. Исполнительная власть привыкла к собственной бесконтрольности и, очевидно, не заинтересована в появлении новой контролирующей структуры, тем более, что предметом контроля которой станет столь эфемерная с точки зрения властей категория, как "соблюдение права человека". Если тот или иной губернатор не в состоянии обеспечить прохождение на этот пост "своего человека", то он просто пытается максимально оттянуть вопрос.

Так случилось и в Питере. Сначала губернатор по принципу наименьшего зла высказался в поддержку кандидатуры Юрия Нестерова<sup>27</sup>, но, начиная уже со второго тура октябрьских выборов, стратегия Смольного, видимо, состояла в том, чтобы не был избран никто. И такая стратегия увенчалась успехом.

Кроме того, истоки провала выборов можно искать и в свойствах самого депутатского корпуса. Петербургский парламент отличался тем, что, например, в отличие от Госдумы, почти все голосования – тайные. А это формировало у депутатов ощущение собственной безответственности, возможность нарушать договоренности и т.д.<sup>28</sup> А что касается понимания депутатами самого института омбудсмана и вообще проблем прав человека, то оно недалеко ушло от восприятия их исполнительной властью. Кроме того, присутствовал и момент ревности: депутаты считали самих себя лучшими правозащитниками, решающими проблемы своих избирателей, и им было выгодно сохранять эту странную "монополию". В целом же отношение к выборам омбудсмана – как к очередному "персональному вопросу" в повестке дня, как к предмету политического торга и "пакетных" договоренностей. А таковых договоренностей достигнуть не удавалось.

Обозначенные выше факторы, тормозившие долгие годы создания в городе института омбудсмана, – это факторы, действующие со стороны властей. Но есть еще один субъект этого процесса – гражданское общество, которое должно было более всего заинтересовано в продвижении этого института. К сожалению, здесь тоже особой заинтересованности не наблюдалось. Сами граждане мало что знали о создаваемом институте и происходящих в городе в связи с этим процессах. Мало внимания уделяла этому и городская пресса, обычно сообщая об очередных выборах короткой строкой в ряду других парламентских новостей.

То же можно сказать и о политических партиях. Наибольший интерес к выборам омбудсмана проявляло партия "Яблоко", что неудивительно, поскольку она выдвигала своего кандидата. Интерес других партий незначителен. Связи же партий с парламентом в Петербурге в то время были достаточно слабы, фракции по большей части жили "своей жизнью". Большинство фракций вообще не имели партийной окраски и создавались (и распадались) по иным основаниям – личным, административным, финансовым....

К сожалению, довольно слаба и заинтересованность в результатах выборов омбудсмана и со стороны общественных, в том числе правозащитных, организаций, во всяком случае, крупных и влиятельных: таких как "Мемориал", "Гражданский контроль", "Солдатские матери". Их лидеры или активисты ни разу не баллотировались на этот пост, а в выдвижении кандидатов две первые организации активно участвовали только в октябре 2000 г. – на стороне Щелканова. Дальнейший интерес как-то увял, когда Щелканов отказался продолжать борьбу. Что же касается возможной поддержки

---

<sup>27</sup> см. интервью с Юрием Нестеровым: "Поддержка губернатором моей кандидатуры не накладывает на меня никаких обязательств". - <http://spb-ombudsman.narod.ru>

<sup>28</sup> Юрий Нестеров. Тайна, убивающая демократию. - // Дело, 19 марта 2001 года.

Нестерова, то к нему у них было много претензий. Например, часто вспоминалась давняя полу-скандальная история 1993 года, когда на выборах в Госдуму по одному округу баллотировались Юрий Нестеров и Юрий Вдовин, один из лидеров правозащитной организации "Гражданский контроль". Нестеров отставал по рейтингу, что и подтвердили выборы, но своей кандидатуры не снял, в результате чего депутатский мандат получил небезызвестный журналист Александр Невзоров, опередив Вдовина на каких-то полтора процента. В основном именно эта история, которая явилась для союзников по демократическому лагерю серьезной моральной и политической обидой, делала в начале нулевых годов Ю.Нестерова не самым желаемым кандидатом на должность омбудсмана среди правозащитного сообщества.

Таким образом, однозначный лидер среди кандидатов отсутствовал, и результат зависел от возможности договориться. Ни политикам, ни правозащитникам, ни депутатам договориться не удалось, да и не было к этому большого стремления.

### **Новые поправки к закону: рост зависимости от городского парламента**

Между тем шло время и, как и во всей стране, в Петербурге выстраивалась вертикаль власти. И если в начале нулевых годов, в бытность губернаторов города В.А.Яковлева, в Законодательном собрании был определенный баланс между про-губернаторскими фракциями, про-путинскими и фракциями демократов (депутаты от «Яблока», Союза правых сил и им сочувствующие), то после избрания на пост губернатора В.Н.Матвиенко баланс стал явно сдвигаться в сторону «Единой России». Доля «демократов» сначала ощутимо сузилась, а затем, когда на весенних выборах в Законодательное собрание в 2007 году партия «Яблоко» была снята с выборов решением Избирательной комиссии, в городском парламенте остались только фракции партий, представленных в это время в Государственной думе. И хотя фракция «Единой России» и не получила формально половины голосов, ее всегда однозначно поддерживала фракция депутатов от ЛДПР.

В середине нулевых годов было сделано несколько попыток избрания Уполномоченного по правам человека. Так, в 2003 году кандидатами были экс-депутат законодательного собрания Анатолий Панченко и адвокат Игорь Луконенко; в 2004 году - заместитель председателя Горизбиркома Дмитрий Краснянский и депутат Законодательного собрания первого и второго созывов Леонид Романков; в 2006 году – адвокат и писатель Елена Топильская и депутаты ЗакС Ватаняр Ягья и Игорь Риммер. Одновременно вносились и изменения в закон «Об Уполномоченном по правам человека в СПб», так, уже в 2007 году в статью 1 Закона был введен пункт 6, в соответствии с которым «Уполномоченный не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели». Одновременно среди причин досрочного прекращения Уполномоченным его полномочий (статья 6) была сформулирована такая причина, как «Выражение Уполномоченному недоверия» (п.1, подпункт 8).

Пункт 3 статьи 6 расшифровывает процедуру такого выражения: «Недоверие Уполномоченному может быть выражено Законодательным Собранием на основании заключения специальной комиссии, формируемой Законодательным Собранием по инициативе не менее чем пятнадцати депутатов и действующей в порядке, установленном Законодательным Собранием. Основанием выражения недоверия могут являться только конкретные действия Уполномоченного, свидетельствующие о неисполнении или ненадлежащем исполнении им своих полномочий. Процедура выражения недоверия должна обеспечивать Уполномоченному возможность дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для выражения недоверия.»

Такие поправки в закон фактически снимали независимость Уполномоченного по правам человека от Законодательного собрания СПб, которое могло, таким образом, в

любое время выразить недоверие своему избраннику. Можно сказать, что в какой-то мере закон возвращался к исходному варианту «парламентского Уполномоченного» образца 1997 года, который затем был откорректирован по решению суда в сторону обеспечения большей независимости фигуру Уполномоченного. Эти поправки были подготовлены в комитете по законодательству ЗакСа СПб и внесены его председателем, Игорем Михайловым и другим депутатом ЗакС – Ватаньяром Ягьей. Сегодня можно лишь предполагать о причинах внесения таких поправок, но в целом они были в духе выстраивания всеобъемлющей вертикали власти одной партии – «Единой России», которая преобладала теперь и в Парламенте СПб.

### **Избрание И.П.Михайлова первым омбудсманом Санкт-Петербурга**

На весенних выборах 2007 года не все активные члены «Единой России» попали снова в городской парламент, так как, хотя выборы и проводились по партийным спискам, учитывалось число голосов, поданных за кандидатов в городских округах. Обладая явным доминированием, партия «Единая Россия» занялась трудоустройством своих активных коллег, потерявших депутатские мандаты. Так, Вадим Лопатников стал председателем Контрольно-счетной палаты. Другой активный член «Единой России», бывший депутат Законодательного собрания двух созывов, председатель комитета по законодательству ЗакС СПб в 2003-2007 гг., председатель исполкома партии «Единая Россия» по промышленности, экономике и собственности. И.П.Михайлов оставался к лету 2007 года в должности советника губернатора, и также нуждался в более солидном трудоустройстве.

Он и оказался основным кандидатом на пост Уполномоченного по правам человека в СПб, выдвинутым фракцией партии «Единая Россия». Подчеркнем, что эта кандидатура вызвала поляризацию в общественно-политической элите города. С одной стороны, резкое неприятие такой кандидатуры высказало большинство правозащитных организаций города и партии демократической направленности<sup>29</sup>, против такого кандидата выступил и Уполномоченный по правам человека в РФ И.П.Лукин. Более того, именно неприятие кандидатуры И.П.Михайлова стало толчком для создания коалиции правозащитных организаций и отдельных правозащитников - Петербургского правозащитного союза. Отметим, что оснований для такого резкого неприятия на самом деле имелись. Действительно, сорока четырехлетний Игорь Павлович Михайлов, бывший военный, уволившись в запас в 1992 году в звании капитана, мастер спорта по пулевой стрельбе из пистолета ранее никак с правозащитной деятельностью не соприкасался. После 1992 года занимался коммерцией, параллельно работая в общественной организации "Ассоциация бывших офицеров", с 1996 года до избрания в 1998 году в Законодательное собрание СПб - работал в правительстве Ленинградской области начальником отдела комитета по экономике и инвестициям.

Его репутация в среде сторонников либеральных и демократических партий оказалось серьезно подорвана публикацией в «Новой газете» (5 мая 2006 г.) стенограммы заседания Совета фракций законодательного собрания СПб, где обсуждалось предложение Уполномоченному по правам человека в РФ В.П.Лукина о выступлении в законодательном собрании города по поводу роста ксенофобии и экстремизма на национальной и расовой почве в СПб. В ходе этого обсуждения И.П.Михайлов, как лидер фракции «Единая Россия» допустил достаточно резкие высказывания как против

<sup>29</sup> Правозащитники: Избрание Игоря Михайлова на должность уполномоченного по правам человека в Петербурге нанесет ущерб престижу ЗакСа и города. Открытое письмо депутатам Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. <http://www.zaks.ru/new/archive/view/31157-0>

В.П.Лукина, так и по поводу проблема межэтнических отношений в городе<sup>30</sup>. Лукину в итоге этого обсуждения в выступлении с трибуны Мариинского дворца было отказано. Известен он был и как достаточно резкий оппонент депутатов- «яблочников». Словом, это был действительно очень далекий от правозащитной тематики человек.

По-видимому, понимание этого факта и привело губернатора СПб В.Н.Матвиенко к выдвижению другой кандидатуры – известного правозащитника и бывшего депутата Ленсовета и Государственной Думы Ю.А.Рыбакова. От партии «Яблоко» была выдвинута кандидатура бывшего многолетнего председателя Комиссии по социальной политики Законодательного собрания Н.Л.Евдокимовой.

Многие наблюдатели считали тогда, что выдвижение губернатором кандидатуры Рыбакова – это тактический шаг для того, чтобы не дать пройти ни Евдокимовой, ни Рыбакову. В то же время при численном преобладании Единороссов в городской ассамблее вряд ли губернатору стоило так рисковать своей репутацией (ее кандидат получил по второму туру всего один голос). Не исключено, что здесь сыграл фактор поддержки И.П.Михайлова лично вице-губернатором и второй по значению фигурой в городском правительстве – В.Н.Лобко, который отвечал и за работу с депутатами ЗакС<sup>31</sup>. Поддержала кандидатуру И.П.Михайлова и фракция коммунистов – в обмен на обещание позиции заместителя Уполномоченного для представителя фракции коммунистов. В итоге 4 июля 2007 года в Санкт-Петербурге все же появился наконец свой омбудсман, правда, в шлейфе писем протеста и открытого недовольства большинства представителей гражданского общества<sup>32</sup>.

### **Кратко о деятельности И.П.Михайлова на посту Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге.**

Одним из реальных достоинств И.П.Михайлова было умение работать с людьми и уважать и ценить профессионализм. Так, сменив в 2003 году на посту председателя комиссии по законодательству ЗакС «яблочника» В.Калинина, он оставил без изменения весь аппарат комиссии, который также во многом состоял из представителей «Яблока», что позволило сделать работу комиссии действительно высокопрофессиональной<sup>33</sup>. Это качество помогло ему и в создании качественного аппарата нового государственного института, руководителем этого аппарата стал бывший сотрудник аппарата депутатской комиссии С.А.Лаптев.

Вскоре был получен и оборудован офис Уполномоченного, был начат регулярный прием посетителей, расследование конкретных жалоб, вся информация о работе Уполномоченного и его сотрудников освещалась на веб-сайте Уполномоченного. Развитию сотрудничества Уполномоченного с представителями государственной власти и

<sup>30</sup> Александра Медведева. Гуляева "предали анафеме" – 2. Агентство «Фонтанка.ру». Режим доступа: <http://www.gorodovoy.spb.ru/rus/news/politics/658327.shtml>; Татьяна Лиханова // В какие места расцелуют парламентарии коллегу Михайлова? <http://www.zaks.ru/new/archive/view/31387>

<sup>31</sup> Наталия Евдокимова: "Поддержка коммунистами Игоря Михайлова это сговор под руководством Лобко". <http://www.zaks.ru/new/archive/view/31266-0>

<sup>32</sup> См., например: Татьяна Лиханова // В какие места расцелуют парламентарии коллегу Михайлова? <http://www.zaks.ru/new/archive/view/31387>

<sup>33</sup> Технология законотворчества (Опыт Санкт-Петербурга). / Под ред. И.П.Михайлова. – СПб.: ИПЦ СПГУДТ, 2006.

общественности способствовало создание Экспертно-консультативного совета при Уполномоченном.

Несмотря на то, что Уполномоченный был избран только в июле 2007 года, весной 2008 года им был подготовлен его первый Ежегодный доклад, в котором были подведены первые итоги его работы, а также проанализирована ситуация с нарушениями прав человека в Санкт-Петербурге. Как нам представляется, заслуживает внимание позиция Уполномоченного, который уже через 8 месяцев после начала своей деятельности смог сформулировать в своем первом Ежегодном докладе следующую позицию:

«Существенная часть деятельности Уполномоченного должна заключаться не столько в прямом реагировании на конкретные жизненные ситуации и лоббировании интересов отдельных заявителей, сколько в аналитической и законотворческой работе в следующих основных направлениях:

- а) формулирование «стандартов прав человека»;
- б) совершенствование законодательства в целях обеспечения прав человека в соответствии со стандартами;
- в) выявление «технологических сбоев» в работе органов государственной власти, которые приводят к систематическому нарушению прав человека, установленных законом;
- г) информирование и правовое просвещение граждан для того, чтобы помочь им самостоятельно реализовать свои права».

Наиболее сложными оставались отношения Уполномоченного с большинством общественных правозащитных организаций города, которые на почве неприятия фигуры И.П.Михайлова даже создали Правозащитный совет Санкт-Петербурга. Этот Совет оказался достаточно устойчивой структурой взаимодействия правозащитников, но противостояние с Петербургским Уполномоченным по-прежнему продолжалось. Иногда такое противостояние приводило и к положительным результатам – так, после издания Уполномоченным своего первого Ежегодного доклада Правозащитный совет выпустил свой, альтернативный доклад<sup>34</sup>. Положительным мы можем назвать эту ситуацию потому, что в итоге ситуации с правами человека было посвящено целых два доклада, пусть и подготовленных с разных точек зрения.

Отношения же И.П.Михайлова и федеральным российским омбудсманом В.П.Лукиным несколько улучшились после того, как они вместе начали отстаивать права лидера петербургского «Яблока» Максима Резника в марте 2008 г., обвиненного в нападении на трех милиционеров. Особенно запомнился многим заинтересованным лицам снимок, на котором обоих омбудсманов – и федерального и регионального – выталкивает из зала суда дюжий пристав.

Один их авторов данного текста, достаточно часто встречаясь с И.П.Михайловым на заседаниях общественно-консультативного совета, хорошо запомнил, как при обсуждении нарушения прав человека во время призыва на воинскую службы, Уполномоченный обращался к представителями правозащитной организации «Солдатские матери»: "Если вы сталкиваетесь с нарушением прав призывника - обратитесь ко мне срочно и официально! Вы знаете, что я могу действовать только после вашего обращения. Мои сотрудники незамедлительно приедут на место и как грамотные юристы вмешаются в ситуацию и сделают все, что будет в их силах, чтобы, например, конкретный призывник не был уже увезен в другие края нашей страны. А если вы будете вместо этого поднимать тревогу в СМИ, военные сделают все, чтобы этого паренька поскорее отправить куда подальше из нашего города"<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Доклад о положении дел с правами человека в Санкт-Петербурге в 2007 году. / Под ред. Н.Л.Евдокимовой, Л.П.Романкова, В.Э.Шнитке. / Правозащитный совет Санкт-Петербурга. – СПб, 2008.

<sup>35</sup> В кратком изложении этот эпизод приведен в: Андрей Рысев. Как породили, так и сняли: Комментарии отставки Игоря Михайлова. <http://www.cogita.ru/news/hronika/kak-porodili-tak-i-snyali>

Уже весной 2009 года И.П.Михайлов опубликовал свой первый (и, к сожалению, единственный) полноценный Ежегодный доклад за 2008 г. Им были также подготовлены и три Специальных доклада:

- «Проблемы Санкт-Петербурга при расселении и приватизации общежитий», июнь 2008 г.
- «Проблемы долевого строительства в Санкт-Петербурге», октябрь 2008 г.
- «Отражение общественных проблем в обращениях к Уполномоченному по правам человека в Санкт-Петербурге», июнь 2009 г.

Одной из отличительных черт первого петербургского омбудсмана было яркое нежелание говорить «политкорректно», что, по его мнению, означало просто «кривить душой». Это приводило иногда и к явным «проколам», как, например, в июне 2009 г. выступая в телеэфире по теме защиты прав детей он рекомендовал использовать «мягкий ремешок, чтобы не отбить внутренности», признавшись, что и сам шлепал свою дочку. Эти «перлы» вызвали новый поток обращений правозащитников о снятии И.П.Михайлова с должности. Когда один из авторов этого текста прямо спросил его потом, зачем же он так подставился, он ответил «Так ведь мы только изображаем ситуацию, что родители не применяют к детям насилия. Я же не хочу изображать и поэтому прямо сказал – уже если ремень, то пусть он будет мягкий. Хотя, конечно, лучше, чтобы силовые методы воспитания вообще не применялись».

В целом можно сказать, что на протяжении двух лет происходила определенная эволюция И.П.Михайлова из инициативно-послушного чиновника в некотором смысле борца за права конкретных людей. И если вскоре после избрания он позиционировал себя как "государственный служащий", подчеркивая, что он не правозащитник, то затем функционал брал свое и во внутренней борьбе двух Михайловых чиновник стал отступать все дальше. Игорь Михайлов середины 2007 года и омбудсмен Михайлов сентября 2009 - это были уже два разных человека. Последний явно уже не слушал ничьих указаний о том, куда ему не стоит вмешиваться, а куда вполне допустимо.

### **Отрешение И.П.Михайлова от должности Уполномоченного по правам человека осенью 2009 года: события и факты**

Немногим более двух лет спустя после своего избрания на пост Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге, И.П.Михайлов стал объектом достаточно жесткого прессинга со стороны своих бывших коллег по Законодательному Собранию и по фракции «Единая Россия», которое закончилось его снятием с этого поста. Рассмотрим эти события по порядку.

Все началось достаточно неожиданно на сессии Законодательного собрания СПб 14 октября 2009 года. Сначала депутаты приняли в первом чтении поправки в закон об уполномоченном, сокращающие его аппарат в два раза - с 30 до 15 человек. Данное решение мотивировали тем, что в Петербурге вводится новая должность - уполномоченного по правам ребенка, и городской бюджет не в состоянии будет содержать большие аппараты двух омбудсменов. Соответственно, 15 кадровых единиц перейдут от Михайлова в штат детского уполномоченного. Затем спикер городского парламента В.А.Тюльпанов сообщил депутатскому корпусу о том, что сотрудники аппарата уполномоченного "незаконно выставили свои кандидатуры на муниципальных выборах в Ленинградской области". По его словам, "девять представителей аппарата омбудсмана выставили свои кандидатуры на выборах в муниципальный совет поселка Рахья

---

Всеволожского района Ленинградской области". Глава Парламента Петербурга подчеркнул, что по Закону об уполномоченном по правам человека омбудсмену запрещено заниматься политической деятельностью. Этот запрет, по словам спикера ЗакСа, распространяется и на сотрудников аппарата уполномоченного<sup>36</sup>. При этом депутаты приняли решение о создании комиссии по расследованию этого инцидента под руководством вице-спикера Сергей Анденко.

Далее события разворачивались еще быстрее. Решение депутатской комиссии было подготовлено менее чем за неделю. Накануне следующего заседания Законодательного собрания ряд сотрудников аппарата Уполномоченного во главе с его руководителем С.А.Лаптевым послали открытое письмо на имя губернатора СПб В.Н.Матвиенко и председателя Законодательного собрания СПб В.А.Тюльпанова, в котором они приводили достаточно убедительные аргументы в пользу отставки каких-либо нарушений законодательства в процессе муниципальных выборов<sup>37</sup>. Однако пружина скорой расправы с оказавшимся вдруг неудобным «Единой России» омбудсманом была уже взведена.

На сессии Законодательного собрания СПб 21 октября 2009 года было оглашено Заключение рабочей группы по расследованию деятельности И.П.Михайлова, которое представил депутатам ее председатель Сергей Анденко. Он констатировал: «Михайлов дискредитировал должность уполномоченного по правам человека и обманул доверие горожан и депутатов». По его словам, связано это с тем, что сотрудники аппарата Михайлова принимали участие в муниципальных выборах в муниципальный совет поселка Рахья Ленобласти, а также с тем, что в муниципальный совет МО 72 Петербурга в марте этого года были избраны трое сотрудников его аппарата. Рабочая группа пришла к выводу о том, что "агитационные материалы печатались на средства бюджета Петербурга, которые были выделены для финансирования работы Аппарата. Тем самым Михайлов допустил нарушения закона о петербургском омбудсмене, которые дают основания досрочно освободить его от должности"<sup>38</sup>. В решении Контрольной группы<sup>39</sup> говорилось и о других прегрешениях И.П.Михайлова, но эти аргументы мы рассмотрим подробнее далее.

Затем, несмотря на отсутствие на сессии самого петербургского омбудсмана, который находился в это время в Москве, консультируясь с Уполномоченным по правам человека в РФ В.П.Лукиным, депутат Юрий Карпенко внес в повестку дня предложение проголосовать решение о прекращении полномочий Игоря Михайлова. Тайное голосование закончилось с результатом: «за» отставку Михайлова проголосовали 36 депутатов, один был «против», пятеро – «воздержались».

И.П.Михайлов считает это решение противоправным и подает заявление в суд. Первоначально суд накладывает вето на процесс избрания нового Уполномоченного по правам человека, но затем его снимает. В декабре этого же года на пост Уполномоченного по правам человека в СПб избирается Председатель Общественного совета при

<sup>36</sup> Андрей Рысев. «Единую Россию» перестал устраивать питерский омбудсмен.  
<http://www.cogita.ru/news/hronika/edinuyu-rossiyu-perestal-ustraiivat-piterskii-ombudsmen>

<sup>37</sup> Открытое письмо Губернатору и Председателю Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.  
<http://www.cogita.ru/dokumenty/otkrytoe-pismo-rukovoditelya-i-sotrudnikov-apparata-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-v-sankt-peterburge-mihailova-i.p>

<sup>38</sup> Андрей Рысев. Как породили, так и сняли: Комментарии отставки Игоря Михайлова.  
<http://www.cogita.ru/news/hronika/kak-porodili-tak-i-snyali>

<sup>39</sup> Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга «О досрочном прекращении полномочий Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге И. П. Михайлова». Режим доступа:  
<http://www.assembly.spb.ru/manage/page/?tid=633200002&nd=458271164&nh=1>



губернаторе СПб А.С.Козырев, одновременно на введенный в срочном порядке пост Уполномоченного по правам ребенка в СПб избирается известный в голоде тележурналист С.Ю.Агапитова.

И.П.Михайлов продолжает судебные процессы. После проигрыша ряда судов в Санкт-Петербурге он добился первого успеха в Верховном суде РФ, который 10 февраля 2010 г. отменил решение Октябрьского суда Петербурга и признал неправомерным лишение омбудсмана его полномочий. Верховный суд, что действующее законодательство в отношении Уполномоченного по правам человека РФ "не распространяется на уполномоченных в регионах". Речь идет о том, что федеральный уполномоченный, действительно, не имеет права заниматься политической деятельностью, а региональные уполномоченные сохраняют это право.

Таким образом, основной аргумент, опираясь на который депутаты принимали решения об его отставке, признан незаконным<sup>40</sup>. Процесс продолжается.

### **Отрешение И.П.Михайлова от должности Уполномоченного по правам человека осенью 2009 года: реакция общественности и возможные причины.**

Отметим прежде всего, что уже в самом выступлении руководителя депутатской комиссии Сергей Анденко в качестве аргументов для отстранения И.П.Михайлова приводились аналогичные требования ряда правозащитных организаций. – «Его просят снять с должности «Лига избирательниц», «Солдатские матери Петербурга», - цитировала его выступление «Комсомольская правда»<sup>41</sup>. Соответственно, Правозащитный союз Санкт-Петербурга сразу же после решения Законодательного Собрания сделали следующее заявление, фактически одоблив действия «Единой России»: *"Законодательное собрание Санкт-Петербурга приняло 21 октября 2009 года Постановление «О досрочном прекращении полномочий Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге И.П. Михайлова». Такое решение подтвердило правильность позиции правозащитного сообщества Санкт-Петербурга, с самого начала рассматривавшего г-на Михайлова как фигуру совершенно неприемлемую для должности Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. Правозащитный совет надеется, что Законодательное собрание Санкт-Петербурга учтет этот печальный опыт, и при назначении нового Уполномоченного по правам человека будет опираться в первую очередь на мнение правозащитного сообщества Санкт-Петербурга"*.

Это заявление было размещено на сайте Cogita.ru, но по словам Н.Л.Евдокимовой затем было отозвано, как несколько поспешное. Вместе с тем оно было размещено на крупнейшем правозащитном российском портале [www.hro.org](http://www.hro.org) и оставалось там и в январе 2011 года<sup>42</sup>.

Однако позицию, что причиной снятия Михайлова стало вдруг возникшее желание «Единой России» прислушаться к мнению правозащитного сообщества разделили далеко не все представители демократической общественности города. Так, приведем слова лидера Петербургского регионального отделения движения «Объединенный гражданский фронт» Ольги Курносой: «Лишение полномочий омбудсмана Игоря Михайлова безусловно связано с его политической деятельностью, но боюсь, что истинные причины

<sup>40</sup> Ирина Тучинская. Игорь Михайлов продолжает доказывать незаконность своей отставки. <http://spb.kp.ru/online/news/616897/>; Андрей Рысев. Повод для отставки Игоря Михайлова признан необоснованным. <http://www.cogita.ru/news/hronika/otstavka-igorya-mihailova-priznana-nezakonno>

<sup>41</sup> Ирина Тучинская. Депутаты ЗакСа решили судьбу уполномоченного по правам человека. <http://spb.kp.ru/daily/24381/561449/>

<sup>42</sup> <http://www.hro.org/node/6613>

закключаются не в каких-то муниципальных выборах, а в другом. Скорее всего, законодательную власть напугало стремление действующего омбудсмена пойти на диалог с оппозицией в плане разработки регламента по согласованию публичных мероприятий, предложенного ОГФ. Речь идет о «Маршах несогласных» и прочих митингах петербургской оппозиции. Это то, о чем удалось договориться на заседании Консультативного Совета при Уполномоченном по правам человека 25 сентября. По словам Ольги Курносовой, у оппозиции много претензий к Игорю Михайлову как к омбудсмену по другим вопросам. «Но боюсь, что назначение на должность омбудсмена Виталия Милонова перечеркнет эту инициативу в корне и диалог власти и граждан опять скатится на уровень дубинок и мордобоя», - подчеркнула лидер ОГФ<sup>43</sup>.

Мы видим, что здесь дается совсем иная интерпретация событий. Сам И.П.Михайлов связывал тогда свою отставку с тем, что слишком серьезно стал интересоваться деятельностью ряда строительных компаний в связи с проблемами обманутых дольщиков. Так, еще после первого решения Законодательного Собрания от 14 октября 2009 г. он сказал: «По странному стечению обстоятельств именно сегодня начинается процесс по одному из адресов города, связанный с обманутыми дольщиками. Мы довели дело до того, что компании, которая нарушила права жителей должна, хоть и не в полном объеме, но все-таки выплатить компенсацию дольщикам. Но в этой ситуации замешаны в том числе и представители силовых структур, причем высокого уровня. Я ничего не могу утверждать, но то, что здесь я также мог кому-то перейти дорогу вполне возможно, так как речь идет о сотнях миллионах рублей компенсаций и это, конечно неприятно»<sup>44</sup>.

В пользу этой версии свидетельствует и анонимный источник из ЗакС СПб, сообщивший в октябре 2009 года корреспонденту «БалтИнфо», что поводом для нападков на уполномоченного стал его конфликт с одной из крупных инвестиционных компаний, которой Михайлов в последнее время «перешел дорогу». По словам источника, серьезные трения были у омбудсмена и со спикером Заксобрания Вадимом Тюльпановым.

«Ранее у Михайлова были могущественные заступники в лице супруги бывшего губернатора Ирины Яковлевой и вице-губернатора Виктора Лобко, который и помог ему стать уполномоченным. Но Яковлев уже давно не губернатор, Лобко в этом году ушел на пенсию, поэтому сейчас настал удобный момент разобраться с Михайловым», - рассказал источник агентства<sup>45</sup>.

Отметим в этой связи, что именно вице-губернатор В.Лобко лоббировал кандидатуру И.Михайлова летом 2007 года. Возможно, в этой связи, что и выдвижение губернатором альтернативной кандидатуры Ю.Рыбакова на пост Уполномоченного было не совсем и не только игрой...

Важно также, что инцидент с выдвижением в местные депутаты трех (а не девяти!) сотрудников аппарата Михайлова вызвал такую негативную реакцию, потому что они стали конкурентами представителей «Единой России»... На наш взгляд, здесь сработала совокупность причин – и уход с поста могущественного В.Н.Лобко, что позволило В.А.Тюльпанову дать волю своей давней неприязни к И.П.Михайлову, и конкуренция на выборах сотрудников аппарата с представителями Единоросов, и недовольство руководителей корпораций и представителей силовых структур самой независимой работой Уполномоченного по защите прав человека. Главным же выводом оказывается то,

<sup>43</sup> [http://www.mr7.ru/news/politics/story\\_19374.html](http://www.mr7.ru/news/politics/story_19374.html)

<sup>44</sup> Цит. по: Андрей Рысев. «Единую Россию» перестал устраивать питерский омбудсмен. <http://www.cogita.ru/news/hronika/edinuyu-rossiyu-perestal-ustrivat-piterskii-ombudsmen>

<sup>45</sup> Антон Арсеньев. С вероятностью 99% питерского омбудсмена снимут с поста – источник. <http://www.baltinfo.ru/2009/10/14/S-veroyatnostyu-99-piterskogo-ombudsmena-snimut-s-posta--istochnik-109763>

что активно работающий Уполномоченный сегодня не нужен самим депутатам, и поэтому модель парламентского омбудсмена в условиях современной России пока не имеет своего будущего.

### **Заключение.**

Рассмотренные выше основные события, связанные с непростым становлением государственного правозащитного института во «второй столице» новой демократической России позволяет сделать несколько выводов.

Прежде всего, это существенное влияние политической ситуации в регионе на становление этого института. Если во второй половине 90-х годов в городе было достаточно сильно влияние либерально-демократических партий и правозащитного движения, что способствовало быстрому и относительно легкому принятию закона об Уполномоченном по правам человека, то десять лет спустя их влияние существенно ослабело. Если в первые годы после принятия закона проблема заключалась в том, что «демократы не могли договориться между собой», то уже в 2007 году ни у кого из их представителей уже не было шансов на избрание на пост Уполномоченного.

Второй вывод заключается в том, что не бывает, по-видимому, законов, оптимальных для любой общественно-политической ситуации. Так, если принятый в 1997 году закон «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» был нацелен на модель «парламентского омбудсмена», чтобы защитить новую государственную структуру от самовластия исполнительной власти, то в конце нулевых годов надо было защищать омбудсмена уже от произвола самих депутатов. Депутатский корпус, сформированный в период выстроенной «вертикали власти» уже не нуждается в органах парламентского контроля, так как контроль исполнительной власти просто не входит в их конкретные задачи.

Третий вывод связан уже с двухлетним сроком работы первого омбудсмена Петербурга И.П.Михайлова. Этот опыт убедительно показывает высокую эффективность самого функционала института омбудсмена. Если на эту должность приходит человек с определенным чувством долга и собственного достоинства, пусть и абсолютно далекий от либеральных ценностей прав человека, то непосредственная работа по защите прав конкретных людей в совокупности с желанием анализировать причины выявляемых нарушений, будут приводить его к реальной правозащитной деятельности.

**Т.Л.Барандова**

## **Становление и деятельность института Уполномоченных по правам человека в регионах России: гендерный подход.<sup>46</sup>**

### **Введение**

Социальная значимость попыток изучения региональных Уполномоченных по правам человека (далее – РУПЧ) гендерной тематики проявляется в поиске причин несоответствия наблюдаемого в обществе уровня дискриминации<sup>47</sup> и наличия ущемления в правах по половому признаку, возникающей напряженности и признаков возрастания гендерной интолерантности с одной стороны, и с другой – практическом отсутствии

<sup>46</sup> Данная статья подготовлена на основе исследований, проводившихся в конца 2005 по середину 2009 года.

<sup>47</sup> см. например: Гендерные проблемы в России (по национальным публикациям 1993-2003 гг.) / М.: Издательство «Алекс», 2004. (Документ Всемирного Банка)

механизма, или слабой функциональности институционально оформленных структур на государственном уровне, призванных агрегировать подобную информацию и реагировать на нарушения прав, помогать разрешать гендерные конфликты в публичной и частной сферах жизнедеятельности людей, восстанавливать пострадавших в нарушенных правах. Институт УПЧ представлялся автору одним из потенциальных элементов внутри государственной системы по реализации социальной политики (в идеале), способным исполнять функцию защиты и восстановления нарушенных прав с учетом гендерной составляющей.

Основной целью данной публикации является (само)рефлексия по результатам проведенных в рамках деятельности Центра «Стратегия» за прошедшее десятилетие исследований гендерного измерения процесса становления и деятельности института Уполномоченных по правам человека в регионах России. Для реализации цели представляется необходимым проанализировать в сравнительной и хронологической перспективе процесс возникновения института в регионах, попытаться выделить этапы и общие факторы, способствующие его созданию в контексте российской «трансформации» политического режима в рамках электоральных периодов за период 1996-2009 годов, выявить тенденции способствующие (или препятствующие) институционализации УПЧ в контексте региональных политических режимов на каждом из этапов, обозначить акторов введения гендерной проблематики в деятельность института. Задача лежащая на прикладном уровне, заключается в том, чтобы определить рамки анализа «гендерной чувствительности» для регионального политического режима и института РУПЧ, обозначить уровни и сферы проведения гендерного анализа политико-правового института, разработать возможный набор индикаторов для составления и тестирования «индекса гендерной чувствительности» регионального политического режима и института РУПЧ в контексте регионального политического режима, проверить разработанную модель на примерах регионов России.

## **1. Характеристика института Омбудсмана и обоснование необходимости включения в его анализ гендерного подхода**

До начала 60-х годов XX века институт Омбудсмана существовал исключительно в скандинавских странах, откуда осуществилось его дальнейшее распространение в последние три десятилетия XX века. Практически параллельно с распространением модели «классического омбудсмана», как механизма «тонкой подгонки» работы административных структур, в мире развивался и второй процесс – процесс принятия ценностей прав человека и закрепление этих ценностей в международном и национальном законодательстве<sup>48</sup>, а после второй мировой войны человечество осознало необходимость принятия ценности фундаментальных прав человека как естественной ценности, которую не может отменить закон или законодатель. После Создания ООН и принятия Всемирной Декларации прав человека, а затем и возникновения региональных конвенций (в частности, Европейской конвенции прав человека<sup>49</sup>), Совета Европы и Европейского суда по правам человека, многие страны стали вносить ценности прав человека в свои Конституции, создавать специальные правительственные или национальные органы по развитию прав человека – например, Национальные комиссии по правам человека. Развивалась и сфера прав человека-женщины при давлении со стороны женского движения, но хотя этот процесс шел с запаздыванием, на конец XX века он достиг пика и некоторые страны создали институциональные структуры - Специализированных Омбудсманов по вопросам равноправия или гендерного равенства. Поскольку распространение института УПЧ в регионах России является примером «трансфера

<sup>48</sup> См., например: Капицын В.М. Права человека и механизмы их защиты: Учебное пособие. М., 2003. 288 с.; Права человека. История, теория и практика: Учебное пособие / Отв.ред. Б.Л.Назаров. М., 1995. 303 с.; Права человека: итоги века, тенденции и перспективы / Под ред. Е.А.Лукашевой. М., 2002. 448 с.

<sup>49</sup>

инноваций» как показано в исследованиях А.Сунгурова, и в Россию он пришел посредством «импортирования» из стран Европейского Сообщества, *данный факт представляется существенным в свете потенциального влияния на уровень гендерной чувствительности института, поскольку новые политические институты (например ОБСЕ, Европарламент) демонстрируют высокий потенциал в сфере гендерного равенства и восприимчивости для женского политического участия как на нормативном, идеологическом, структурном, так и на персональном уровнях (что подтверждает наличие специальных политик по гендерному равенству и структурных единиц или институтов их осуществляющих и контролирующих<sup>50</sup>).*

Создание института Специализированных омбудсманов, рассматривается как часть процесса развития национальных механизмов по соблюдению гендерного равенства. Процесс присоединения большой группы стран к Европейскому Союзу<sup>51</sup> в последнее десятилетие новейшей политической истории привел в действие практическую реализацию помимо принципа соблюдения прав человека еще и внедрение принципа гендерного равенства, соответственно меняя и дополняя институциональную среду стран новых членов Совета Европы национальными механизмами по соблюдению гендерного равенства. В учредительных документах этой организации для вступления в неё наряду с требованием быть европейской страной, следовать «принципам свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод», иметь «достаточно высокий уровень экономического развития, сопоставимый со средними показателями ЕС», также содержится положение об обеспечении равного обращения в отношении мужчин и женщин. Основные принципы политики ЕС в сфере гендерного равенства содержатся в целом ряде Договоров<sup>52</sup> и Директив, например Ст. 2 *Амстердамского Договора* 1997 г. провозглашает продвижение гендерного равенства между мужчинами и женщинами в качестве одной из основных задач общества, ст. 3(2) указывает, что «Во всех сферах деятельности, относящихся к компетенции данной статьи, общество должно стремиться к установлению равноправия и продвижению гендерного равенства между мужчинами и женщинами»; ст. 137 наделяет Совет Министров правом принимать квалифицированным большинством Директивы, нацеленные на упрочение гендерного равенства в сфере труда и равного обращения работников<sup>53</sup>. Кроме того, данный Договор содержит новое положение (ст. 13), согласно которому Совет Министров имеет право принимать единогласное решение о реализации соответствующих мер по борьбе с дискриминацией по признаку пола, расы, этнической принадлежности, религиозных убеждений, состоянию нетрудоспособности, возрасту или сексуальной ориентации.

<sup>50</sup> См, например:

<sup>51</sup> Государства вступавшие в Европейский Союз: Болгария, Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Чехия и Эстония, государством-кандидатом на вступление с рядом оговорок признана Турция. (Кашкин С.Ю. «Европейский союз» Глобалистика: Энциклопедия. – М. 2003. С. 324–325 <http://eulaw.edu.ru/documents/articles.htm> ).

<sup>52</sup> Treaty on European Union (1992) Treaty establishing the European Community (1997); Treaty on European Union (1997); Treaty establishing the European Community (1992) источник: [http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/search/treaties\\_founding.html](http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/search/treaties_founding.html); Treaty establishing the European Community (2002); Treaty on European Union (2002); Treaty of Nice (2001); Treaty of Amsterdam (1997) источник: [http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/search/search\\_treaties.html](http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/search/search_treaties.html).

<sup>53</sup> Директивы: *Council Directive 75/117/EEC* of 10 February 1975 on equal pay, *Council Directive 76/207/EEC* of 9 February 1976 on equal treatment at the work place, *Council Directive 92/85/EEC* of 19 October 1992 on safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding, *Council Directive 97/80/EC* of 15 December 1997 on the burden of proof, *Council Directive 97/81/EC* of 15 December 1997 on part-time work, *Council Directive 86/613/EEC* of 11 December 1986 on equal treatment for self-employed and their assisting spouses, *Council Directive 96/34/EC* of 3 June 1996 on parental leave, and *Council Directive 96/97/EC* of 20 December 1996 on equal treatment for men and women in occupational social security schemes. Источник: Joint Program of the Network Women's Program and the Open Society Foundation Romania (<http://www.eonet.ro>).

Европейская Комиссия в период 2000-2002 годов получала информацию о ситуации с соблюдением прав человека-женщины и обеспечением равных возможностей для мужчин и женщин в странах-кандидатах и, соответственно, оценивала степень готовности страны по этим параметрам к интеграции в Евросоюз. Наличие соответствующих институциональных структур по обеспечению равных возможностей для женщин и мужчин рассматривается в качестве одного из основных элементов механизма по соблюдению гендерного равенства, поэтому в более широком ряде стран были созданы Специализированные омбудсмены по вопросам равноправия женщин и мужчин (подобные Омбудсмены существовали в странах Скандинавии с конца 70-х - начала 80-х годов XX века). Россию данный процесс напрямую практически не затронул, поскольку страна не являлась кандидатом на вхождение в состав Европейского Союза, в отличие от процесса принятия Российской Федерации в Совет Европы (повлекшие возникновение самого института УПЧ на федеральном уровне). Таким образом, процессы внедрения Специализированных офисов по вопросам гендерного равенства как при модели внутри, так и модели вне рамок организационных структур РУПЧ не были обеспечены одним из главных, на наш взгляд, факторов и механизмов влияния на процесс внедрения института – международными обстоятельствами и обязательствами, следовательно и международными акторами.

В целом степень влияния и уровень независимости института Омбудсмана в поставторитарных странах заключается в международной и общественной поддержке. Его особая роль состоит в том, что он находится между обществом и властью, являясь своеобразным "мостом", посредником. С одной стороны, это орган государства, но с другой и агент гражданского общества, призванный реагировать на нарушения прав человека со стороны государственных структур и чиновников, применять меры воздействия. В современной ситуации западные демократии (государства) берут на себя социальные обязательства по отношению к гражданам, особенно при модели государства всеобщего благоденствия (welfare state). В последние годы в России институт Уполномоченных по правам человека выполняет объемную социально-ориентированную функцию как минимум выявления масштабов нарушения прав (а большинство из них имеют отношение к социальным правам), и может играть свою специфическую роль в системе институтов социальной политики государства, как элемента «обратной связи» или разрешения/предотвращения социальных конфликтов. Но при этом уровень властных полномочий и ресурсов его низок, что оставляет данный институт в сфере маргинального, т.е. структуры, не представляющей из себя влиятельного актора политического процесса. В связи с этим, выдвигаются тезисы о том, что *женщина на посту УПЧ (в т.ч. в качестве лидера на политическом поле) приемлетя и со стороны органов власти и со стороны населения с большей степенью терпимости, именно как исполнительница соответствующей «традиционной» сфере для женского политического лидерства роли, к тому же в рамках института, остающегося на маргинальных позициях*<sup>54</sup>. С другой стороны, в относительно нормально функционирующем в качестве социального государстве, аккумулированная информация о масштабах нарушения государственными структурами социальных прав населения или выявление «узких мест» в самой социальной политике (вкл. неполноценное законодательство, непродуманность реформ, отсутствие полномочий у ответственных органов или вообще необходимых организаций/офисов/учреждений для реализации законов и т.д.) несет в себе серьезный потенциал, способный подкрепить заявленный идеологическо-символический капитал власти или же наоборот, подорвать его, создав или поддержав почву для артикуляции

---

<sup>54</sup> см. Жидкова Н. Избирательная система, политические партии и представительство женщин: теоретический аспект. // Политическая наука. Российская политика в теоретическом и сравнительном контексте: Сб. науч. тр. – Ред. и сост. Вып. Гельман В.Я. – М., 2003. №1. – стр. 127-145.

протестного дискурса. В данном контексте значительно повышается значимость института УПЧ, как реального (хоть возможно и латентного) агента влияния или актора в региональном поле публичной политики.

В ситуации сложившейся в электоральной сфере в последние годы в России представляется, что голосование не является методом воздействия населения на власть (даже протестное или абсентеизм), таким образом институт УПЧ остается практически единственной политически-формальной государственной правозащитной инстанцией<sup>55</sup> в которую люди могут обратиться за восстановлением справедливости<sup>56</sup>. Именно работа РУПЧ в современных условиях связана с *понятием «права человека», внедрением международных стандартов прав человека в практику* политической, правовой и социально-экономической деятельности страны, не смотря на то, что результат её минимален и не может идти в разрез с основными тенденциями в политическом процессе современной России. В то же время концепция прав человека является «идеологической инновацией» и понимается не одинаково в разных странах, разные социальные группы и слои населения понимают под правами человека разные вещи, концепция прав человека тоже применяется и как ширма для решения тех или иных «национальных интересов». Требуется не только контроль над соблюдением прав человека, но и *правовое просвещение населения*, что тоже отнесено к сфере компетенции УПЧ. Одним из важнейших направлений реализации данной цели является взаимодействие УПЧ со структурами, действующими в рамках гражданского общества, куда входят и женские НКО и их сети, являющиеся «агентами» распространения инновационных знаний вообще, в т.ч. по гендерной и женской правозащитной тематике, вовлечения в международные сети. Из этих же источников УПЧ сами могут черпать экспертный ресурс для работы.

Омбудсмены по гендерному равенству могут быть подразделены на «классическую модель» (инкорпорированы в действующие политические и общественные институты, как Парламент или профсоюзы, либо составляющие часть комплекса офисов по вопросам работы в отдельных направлениями дискриминации) и «новационную модель» (самостоятельные институты какие созданы, например в некоторых постсоветских регионах Европы). По правовой и институциональной форме данный вид Омбудсманов может являться и дополнительным самостоятельным инструментом к уже действующему механизму или элементом (подразделением) в имеющейся организационной структуре. Следует отметить, что в большинстве Скандинавских стран, институционально оформленным элементом по вопросам разрешения в обществе наиболее острых гендерных конфликтов и нарушений гендерных прав, в настоящий момент действует объединенный антидискриминационный омбудсман (ранее над разрешением узконаправленных направлений дискриминационного спектра работало от 4 до 7 различных Омбудсманов по принципу рассмотрения жалоб по проблемному профилю, вкл. в ореол рассматриваемых вопросов не только аспект защиты прав женщин, но и прав

<sup>55</sup> я выношу за скобки рассмотрения судебную ветвь власти (и Прокуратуру), поскольку эти структуры и механизмы ограничиваются действиями в рамках законодательства внутри страны и пока мало ориентированы на международное правовое поле. Кроме того, уровень недоверия населения к данным институтам в связи с их репутацией коррупционности и одновременно потенциальные финансовые издержки при обращении в правоохранительные органы и суд даже без учета возможных вымогательств, дают институту УПЧ большой символический капитал и привлекательность в глазах граждан (ограничивающийся степенью их информированности о нем).

<sup>56</sup> Как показывает статистика обращений, там где она ведется с учетом полового показателя, основной контингент «жалобщиков» составляют женщины. В Перми в 2005 году был проведен эксперимент по открытию Общественной правозащитной приемной, специализировавшейся на вопросах дискриминации женщины на основе пола и нарушений прав человека-женщины, а анализ поступивших жалоб показал, что женщины чаще пытаются отстаивать справедливость вообще, а особенно 1) в социально-бытовых, а не политико-экономических правах и сферах, 2) в отношении нарушенных прав и дискриминации не их самих (и не по признаку пола), а своих близких – мужей, детей – мужчин. Это же подтверждают сами УПЧ. (компакт-диск, архив автора)

мужчин и прав представителей ЛГБТ-сообщества, тоже позиционируемых в качестве гендерных. В связи с предшествовавшим обобщением десятилетнего опыта и результатов работы, интенсивным просвещением общества с их стороны, были приняты решения о слиянии их с иными антидискриминационными омбудсманами, поскольку количество обращений к ним с жалобами на нарушения прав существенно снизилось). В российской действительности говорить об осознании важности гендерных прав личности вести речь не приходится, в частности и потому, что ни гендерного образования, ни даже гендерного просвещения населения и управляющего аппарата на всех уровнях и во всех ветвях власти не осуществляется. Рекрутирование же самих РУПЧ происходит преимущественно из существующей номенклатурной или общественно-политической элиты, что и отражает тот же уровень их гендерной (не)компетентности.

Новый для постсоветской политической системы России политико-правовой институт региональных Уполномоченных по правам человека к 2011 году уже состоялся и получил широкое распространение в современной России. На 2009 год насчитывалось 44 региона (из 86, т.е. примерно 50% от общего числа), в котором институт региональных УПЧ возник и функционирование осуществляется на законодательной основе. На начало февраля 2011 года в российских регионах избрано уже 58 Уполномоченных. Наличие института в двух третях регионов Российской Федерации является важным мотивом для проведения исследования основ его деятельности и анализа места, функций и роли в правозащитной, политической, социальной, общественной и образовательно-просветительской жизни регионов России. Однако наблюдается недооценка научным сообществом гендерной компоненты складывающегося (инновационного) института в целом, пока остается не исследованным его «гендерный режим», почти не выработана методология и не накоплен эмпирический материал, не проведено в рамках гендерного подхода систематизированное осмысление практик и т.д. При этом, любопытно, что институт демонстрирует выше среднего потенциал женского политического представительства (в 2008 году было 32% избранных УПЧ – женщины, в сравнении с 6.8% в Парламенте РФ или 3 женщинами в высших органах исполнительной ветви власти на федеральном уровне, всего 1 женщиной-губернатором).

Направлением и задачей деятельности УПЧ является инкорпорация в российскую правовую и политическую практику международных норм и стандартов прав человека, их защита и предотвращение нарушений и дискриминации. Права человека как идеологически-правовой конструкт, закрепленный в качестве законодательного принципа (Конституция РФ, ст. 15 и ст.19.), формально положен в основу правового, политического и социального «институционального конструирования» постсоветской России. Права женщин – неотъемлемая часть прав человека<sup>57</sup>. Логично ожидать, что вопросы дискриминации как минимум по признаку пола (беря в расчет "третье поколение прав человека") должны учитываться как в работе института, так и при его научном исследовании. Гендерная составляющая в деятельности РУПЧ слаба, что проявляется в малочисленности специализированных Докладов по вопросам равенства мужчин и женщин и не всегда адекватной содержательной компоненте «гендерных» разделов в Ежегодных докладах (чаще там присутствуют лишь части подготовленные в русле демографической парадигмы и акцентирование на вопросы "защиты материнства и детства"). Это может расцениваться как показатель слабых представлений в среде государственных правозащитных (и не только) структур о гендерной проблематике и инструментарии гендерного анализа. Но даже если женщинам как группе (категории анализа) уделяется внимание, то чаще всего это связано с их статусом «материнства» (т.е в прямой привязке к демографической политике, к социальным аспектам, правам детей) или нарушениями в трудовой сфере (ставшими «видимыми» благодаря образовательному

---

<sup>57</sup> Всемирная конференция по правам человека в Вене 1993 года провозгласила: «Права женщин и девочек – неотъемлемая часть прав человека»



курсу, проведенному для ряда РУПЧ на базе Консорциума женских НКО в 2005-2008 годах). Гендерная дискриминация мужчин как группы почти не рассматривается в качестве потенциального объекта даже в проблематике культурных и социальных прав (качество жизни, семейные отношения и т.д.). Подобные диспропорции и игнорирование пласта потенциальных нарушений прав человека заставили задуматься о необходимости: 1) в широком плане – анализе укоренения и деятельности института Уполномоченных по правам человека в регионах России, возможно взаимосвязанных с «гендерной чувствительностью» региональных политических режимов и ступени публичности политических процессов, 2) в узком – об определении гендерного устройства и наличия «гендерной чувствительности» самого института, потенциала для роста в региональной политике роли женского и мужского движения, проявлений активности со стороны ЛГБТ-сообщества по артикуляции их положения и дискриминации на гендерном основании.

В данной статье, как отмечено, акцент делается на предпринятые пилотные попытки гендерного измерения процесса становления института РУПЧ, изучения возможностей для женского политического участия в рамках возникновения нового института, первичному анализу степени «принятия» женщины в качестве политического лидера в контексте региональных режимов. Так же уделяется внимание разработке потенциальных направлений для оценки/измерения гендерной чувствительности в деятельности института УПЧ определяемой через *наличие механизмов выявления (распознавания) нарушений, контроля над ситуацией и предотвращения дискриминации по признаку пола в политической, экономической и социально-культурной сферах, практик восстановления в нарушенных правах*<sup>58</sup> в сфере гендерного измерения.

Вопросы, рассматриваемые в данной статье были сформулированы скорее с познавательной целью следующим образом: Как происходил процесс становления и укоренения политико-правового института УПЧ в регионах РФ? В каких регионах реализованы возможности женского политического лидерства и влияют ли они на повышение баланса в гендерном представительстве в его политических структурах? Может ли быть связано с типом политического регионального режима занятие должности Уполномоченного женщиной? и т.п. рефлексия по поводу внедрения «гендерных линз» в анализ деятельности института региональных УПЧ.

Базовым стимулом для начала такой работы являлось предположение о том, что занятие данного поста женщиной, уровень женского политического участия и представительства и публичность политических процессов в регионе могут быть взаимосвязаны и способствуют повышению уровня гендерной чувствительности как регионального политического режима, так и института УПЧ (что в свою очередь проявляется в процессе и результате его деятельности). Проверялся и тезис о влиянии типа регионального политического режима на возможность занятия этой должности женщиной, выдвинутый в ходе обсуждения планируемого исследования А.Ю.Сунгуровым. Таким образом, цели анализа следующие: проверить наличие взаимосвязи создания и развития института (в рамках хронологии федерального электорального процесса и влияния его на трансформации политического режима в региональном преломлении с позиций гендерного измерения); выяснить наличие связей между избранием женщины на эту должность с балансом гендерного представительства в законодательном органе на уровне региона; проверить возможное влияние фактора пола на уровень гендерной чувствительности института РУПЧ.

<sup>58</sup> Выделение «практик восстановления в нарушенных правах» в особый вид практик произведена В.Костюшевым в статье «Формальные модели социологического анализа функциональности института омбудсмена в поле политики: структура, динамика и напряженность поля» (опубликована в сборнике: Экспертное обеспечение деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ: материалы научно-практического семинара. Голицыно 27.02 – 1.03.2006 / Под ред. А.Ю.Сунгурова. – СПб.: Норма, 2006. С. 87 - 105), где он адаптирует концепцию «полей» П.Бурдьё к современному политическому развитию в разработке методологии анализа «правозащитного поля региона».

Для реализации целей представляется необходимым дополнительно проанализировать в сравнительной и хронологической перспективе процесс возникновения института в российских регионах, попытаться выделить этапы и общие факторы, способствующие его созданию в контексте общероссийской «трансформации» политического режима и электоральных периодов. Вторая задача заключается в том, чтобы поставить вопросы, определить рамки анализа «гендерной чувствительности» для регионального политического режима и для института региональных Уполномоченных по правам человека в РФ.

При проведении пилотных исследований использована батарея методов: а) анализ юридической базы (законов), аналитических публикаций, описывающих процесс трансформации региональных политических режимов, становление и деятельность института; б) анализ официальных документов - Ежегодных и Специальных докладов ряда Уполномоченных по правам человека в регионах РФ; в) первичный анализ дискурса РУПЧ на основе их публичных выступлений и публикаций; г) анкетирование Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ и сотрудников их аппаратов (первое анкетирование проводилось в ходе организованных при участии СПб центра СТРАТЕГИЯ Круглого стола Уполномоченных по правам человека в г.Пушкин 5-7 июня 2006 года, повторное анкетирование намечено на 2-4 июля 2008 года тоже в рамках Круглого Стола региональных УПЧ); д) экспертных интервью (с Уполномоченными по правам человека, с сотрудниками центра «Стратегия», являвшихся «промоутерами» процесса в ряде регионов и у представителей женских организаций на федеральном и региональном уровне взаимодействующих с РУПЧ); е) метод включенного наблюдения и фиксирование обсуждений, дискуссий и выступлений, состоявшихся в ходе очных семинаров, где материалы дискуссий, обсуждений могут рассматриваться как результаты фокус-групп (групповых обсуждений и деловых игр, организованных автором в рамках Курса повышения квалификации сотрудников аппаратов Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ шести очных семинаров и трех семинаров в режиме «он-лайн», «Женское лидерство и партнерство» в 2002-2003 годах и семинаров по вопросам подготовки специализированного дистанционного образовательного курса «Гендерное измерение прав человека» проводившихся Консорциумом женских НПО (Москва) в 2005-2006 годах); ж) в части относящейся к вопросам индикаторов для создания «индекса гендерной чувствительности» регионов, в т.ч. представительства женщин в региональных исполнительных и законодательных органах используется анализ количественных показателей, собранных в базе данных проекта «ИРЕНА», на сайтах региональных законодательных органов за период с 2002 по 2008 годы.<sup>59</sup>

Предварительный обзор публикаций и источников позволяет выделить следующие, на наш взгляд необходимые для учета, направления и области анализа исследуемой эмпирической реальности, с акцентом на определение их гендерной компоненты. В частности для определения уровня и, возможно, типологизации регионов и института УПЧ по гендерной чувствительности важен анализ с следующих условно заданных рамках: «внешне-публичный» (нормативно-политологический) и «внутренне-публичный» (организационно-социологический). Блок «приватный» (психологический) пока остается за рамками анализа, но он без сомнения важен для дальнейшей разработки концептуальной модели для полномасштабной исследовательской работы, а также доработки аналитической рамки, которой автор стремится придерживаться для структурирования последующего рефлексивного описания уже проведенной работы.

---

<sup>59</sup> Пользуясь возможностью, выражаю благодарность А.Кынева за предоставление электронных списков состава законодательных органов власти в регионах второго и третьего созывов.

**Экзогенный, или внешне-публичный блок включает в себя аспекты для общего анализа «гендерной системы», отраженного в нормативной структуре, а также электоральной, институциональной «инженерии» в государстве/регионе:**

***А) Характеристики мега-уровня анализа:***

- Международные тенденции развития политического процесса и современные им дискурсы (как вектор направления развития или же фокус критики)
  - Международные правовые рамки и принятые на себя обязательства страны (в том числе не ратифицированные страной, но которые носят универсальный характер)
  - Встроенность политико-правовых институтов страны в международные институты, межгосударственные организации и сети (в т.ч. работающие по гендерному равенству)
- Ведущая (подавляющая) идеология и вектор социальной политики государства в изучаемый период
  - Политический режим и публичная риторика элиты
  - Гендерная политика государства (её наличие и соотнесение с экономической, социальной, демографической, семейной политиками)
  - Политическая культура и базовый гендерный контракт
  - Дискурс и практики определяющие гендерное гражданство и т.п.

***Б) Характеристика нормативной базы и процесса возникновения института РУПЧ с точки зрения соблюдения юридического принципа равноправия:***

- Статья в Конституции (соблюдение принципа равноправия и равенства мужчин и женщин)
- Региональное законодательство (нормативная основа деятельности и статуса закона о РУПЧ)
- Процедура выдвижения/назначения (социальный и поло-возрастной состав группы лиц, имеющих право на выдвижение)
- Иное законодательство, имеющее значение в вопросах возникновения дискриминационных практик и их предотвращения
- Наличие (обязательность) гендерной (общественной) экспертизы законов или административных решений

***В) Генезис и фундамент и обстоятельства создания института в регионах:***

- Экономическое состояние региона, межбюджетные отношения с Центром
- Половозрастной, религиозный и этнокультурный состав населения
- Тип регионального политического режима
- Регион по статусу в административно-территориальном делении, (не)создавших институт РУПЧ
- Гендерный баланс в региональных законодательных органах и иных ветвях власти на момент возникновения института (и в динамике)
- Отраслевая структура экономики и констелляции производственных и трудовых ресурсов (гендерная сегрегация, структура рабочих мест, структура занятости)
- Развитость инфраструктуры (вкл. информационную)

***Г) Анализ процесса возникновения и характера функционирования института:***

- Этапы возникновения института УПЧ и их соотнесение с политическим процессом в стране и регионе (в т.ч. структура политических возможностей)
- Динамика развития института (вкл. конфликты)
- Хронология, инициаторы и акторы процесса (их гендерная компетентность)

- Уровень развития (количественный) и активность женского движения в регионе, наличие академических центров гендерных исследований или преподавания в университетах
- Характер и способы взаимодействия института с гендерно-компетентными экзогенными акторами (как внутри региона, так и извне)
- Стратегии и ресурсы, используемые для занятия поста (избрание на должность)
- Стратегии и ресурсы, задействованные для осуществления деятельности (вкл. практические вопросы взаимодействий в условиях «закрытых мужских элит» и т.п.)

**Эндогенный, или внутренне-публичный блок вопросов включает аспекты анализа гендерного режима и структуры самого института (как организации)**

***Д) Гендерное распределение труда внутри (количественное и функциональное)***

- Наличие нормативных документов по (не)дискриминационным правилам и процедурам работы (прием, оплата и т.д.)
- Распределение руководящих и обслуживающих должностей внутри аппарата (по полу)
- Распределение по функциональным направлениям деятельности сотрудников
- Наличие неформальных (не)дискриминационных практик и т.д.

***Е) Характер и способы взаимодействия института с внешним окружением и гендерная чувствительность института***

- хронология и акторы процесса внедрения гендерной компоненты (в дальнейшем – акторы внесения инноваций и/или их создания) в деятельность РУПЧ
- наличие общественных и экспертных советов, с привлечением специалистов по вопросам гендерного измерения
- участие или организация специальных мероприятий по гендерным темам, имеющим отношение к вопросу дискриминации на разных уровнях и в разных сферах и т.д.
- публичная риторика и имеющие отношение к вопросу публичные высказывания УПЧ или сотрудников аппарата (т.е. анализ дискурсивных практик самого института)
- наличие и/или разработка гендерных индикаторов в различных функциональных или тематических сферах деятельности УПЧ,
- статистическое оформление жалоб с учетом пола и их гендерный анализ,
- элементы гендерного просвещения в повседневной работе и публикациях,
- разделы в Ежегодных докладах, посвященные рассмотрению вопросов с гендерной проблематикой (необходимо проводить их содержательный анализ)
- наличие и содержание специализированных докладов (по гендерной проблематике)
- наличие или разработка индикаторов для мониторинга нарушений прав человека в регионе, не только на основе жалоб, но и анализа правового и информационного поля (с учетом их гендерной компоненты, например выявляющей страдающие от изменений или принятия законодательства социальные группы, дискриминационные практики или элементы сексизма в СМИ и т.п.)
- наличие гендерных индикаторов в инструментарии оценки по результатам (критериев эффективности) деятельности РУПЧ

**К блоку по приватной сфере можно отнести «персоналистские» измерения:**

***Ж) факторы социализации УПЧ и ведущих сотрудников аппарата***

- институциональная и личная биография,
- направленность и уровень образования, личные компетенции (в т.ч. в аспектах современных трендов: проектная культура, социальные технологии, толерантность...),
- вовлеченность в социальные сети, в том числе в женское движение и т.п.

- гендерный дисплей (в т.ч. как возможный ресурс для использования в публичной деятельности)

В рамках проводившейся автором аналитической работы были предприняты попытки пилотных исследований для дальнейшей разработки «индекса гендерной чувствительности» регионального политического режима, при частичном учете элементов первого блока и «индекса гендерной чувствительности» института регионального УПЧ, через развитие количественных данных (индикаторов) отраженных в эндогенном блоке.

## **2. Институт региональных УПЧ: выработка хронологических рамок для анализа гендерной составляющей становления института**

Начать хотелось бы с тезисов, иллюстрирующих один из возможных вариантов описания процесса возникновения института УПЧ с точки зрения гендерных аспектов, включая его функции, особенности и характеристику, существующие модели<sup>60</sup>. Представляется, как отмечено выше, что при проведении анализа института омбудсмана внимание должно быть обращено как на нормативную основу деятельности<sup>61</sup>, так и на реальную практику<sup>62</sup>. Важен уровень закрепления института в законодательстве страны или региона. Федеративное устройство России является одной из главных причин вариативности институционального дизайна<sup>63</sup>. Не удивительно, что уже в процессе разработки Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ»<sup>64</sup> вставал вопрос о формах работы Уполномоченного в республиках, краях и областях России. В данном случае нормативный аспект остается за рамками статьи, но отметим, что были рассмотрены такие факторы, как: 1. наличие закона на основании которого действует РУПЧ; 2. вариант назначения или избрания на должность; 3. акторы процесса и возможность выдвижения кандидатуры из общественной среды. В рамках анализа юридического закрепления института, формальных правовых норм, которые можно было бы отнести к дискриминационным на основе половой принадлежности, обнаружено не было. Однако, если обобщать, то анализ процесса разработки, принятия и (последовавших в более поздний период) изменений законодательства о региональных УПЧ, приводит к ряду любопытных наблюдений:

- 1) инициирование создания института со стороны общественности в целом не особенно приветствовалось законодательной и исполнительной властями (исключение – Пермская область);
- 2) процесс разработки и принятия закона шел легче при наличии политической воли со стороны губернатора или председателя собрания депутатов региона, но в целом не во всех регионах закон принимался бесконфликтно и не всегда законодательный процесс приводил в итоге к избранию РУПЧ (наблюдаются регионы, где губернатором было наложено вето на принятый законодательством закон);
- 3) наиболее «демократические» модели закона об РУПЧ вызывали самые сложные ситуации впоследствии при избрании кандидата на должность РУПЧ (Красноярск, Санкт-Петербург, Калининград, особый случай «отклонения» - Архангельск);

<sup>60</sup> См. Барандова Т. Гендерные аспекты изучения политико-правового института уполномоченных по правам человека в регионах РФ: в поиске методологии // Экспертное обеспечение деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ: материалы научно-практического семинара. Голицыно, 27.02. – 1.03.2006 / под ред. А.Ю.Сунгурова. – СПб.: Норма, 2006. С. 9-27.

<sup>61</sup> Цымбалова Н. История учреждения института омбудсмана в России // Комиссии и Уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов / Под редакцией А.Ю. Сунгурова. - СПб: Норма, 2002., с.105.

<sup>62</sup> в работе А.Сунгурова приведены описания возникновения института в 12 регионах России, но нет сравнения основанного на едином наборе критериев или факторов. В целом же эта работа, пожалуй, единственная в российском политологическом дискурсе, изучающая институт РУПЧ. См.: Сунгуров А.Ю. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). – СПб.: Норма, 2005. – 384 с.

<sup>63</sup> В.Гельман назвал это явление «89 загадок».

<sup>64</sup> Конституционный Закон РФ №1 «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»

4) наиболее бурное развитие новой законодательной базы для создания РУПЧ наблюдалось в период 2000-2004 годов, законодательство ряда регионов претерпело радикальные изменения после 2006 года, выраженными из них стали нормы, расширяющие функции и полномочия института (исключение – Якутия Республика Саха).  
 5) компонент гендерной составляющей для деятельности РУПЧ на уровне законодательного обеспечения так и не был привнесен, тогда как в 2010 году практически во всех регионах был создан специализированный офис по правам ребенка (либо отдел в структуре существующего аппарата РУПЧ).

Для удобства анализа становления института РУПЧ в целом, и в частности в рамках гендерного измерения процесса, предлагается разделение на очевидные хронологические этапы, выделенные в привязке к электоральным циклам - выборов в Государственную Думу РФ - в качестве базовых рамок анализа:

- **Этап 1 «Дискурсивный и прото-институциональный»**, соотносится с периодом с начала 1993 по декабрь 1995 и характеризуется разработкой законодательной базы для создания института УПЧ на федеральном уровне, введением данной должности посредством Указа Президента, назначением и последующим устранением от данной должности первого УПЧ РФ С.А.Ковалева.

- **Этап 2 «Возникновение и нормативное закрепление института на уровне РФ и в регионах»**, соотносится с периодом начала 1996 по декабрь 1999 года, когда произошло вступление в Совет Европы с подписанием соответствующих обязательств введения данного института на федеральном уровне, а так же избрание на данный пост О.О.Миронова; на данном этапе начался и процесс создания региональных уполномоченных, и произошло закрепление института в региональном законодательстве.

- **Этап 3 «Укоренение в политико-правовом дизайне и расширение сетей института УПЧ в субъектах РФ (diffusion)»** происходит в 2000-2004 годах, одновременно с расширением деятельности и усилением позиций федерального УПЧ, привлечением внимания со стороны общественных структур к данному институту. На этом же этапе происходит «самосознание» РУПЧ как сообщества, его институционализация через создание Ассоциации РУПЧ (и субрегиональных по принципу округов). На этом же этапе происходит введение гендерного дискурса в сообщество РУПЧ.

- **Этап 4 «Становление института УПЧ в субъектах РФ и стабилизация процесса развития института»** совпадает с электоральным циклом в 2004-2008 годы, когда общее число регионов создавших институт УПЧ достигает 50% от общего числа субъектов РФ, а так же происходят назначения «второй волны» (переизбрания УПЧ на второй и третий сроки). На данном временном отрезке происходят попытки воздействия на институт общественных (женских) организаций с целью расширения и внедрения гендерной компоненты в его деятельность через просвещение и формирование гендерной компетенции у региональных УПЧ.

- **Этап 5 «Международное интегрирование и реформатирование основ деятельности института в связи с анализом его эффективности»** в 2008 – 2010 годах отмечено повышение внимания в институту и его работе как со стороны российской государственной власти, так и международных структур (в частности международного проекта равнонаправленного обмена опытом между Омбудсменами западной и восточной Европы, вкл. Россию, инициированного Офисом Комиссара по правам человека Совета Европы). Так же в этот период актуальны вопросы «преемственности» в деятельности в большинстве региональных офисов при назначении новых лиц на данную должность, сопряженные как с экономическим кризисом (повлекшим сокращения сотрудников или даже попытки закрытия офисов), так и с «кризисом роста» и скандальными отставками ряда предыдущих УПЧ. На этом этапе впервые, почти при полном охвате региональных офисов, среди аспектов анализа докладов (т.е. проблемных зон нарушений прав человека для потенциального отражения в докладах) появляется дискриминация (в т.ч. по принципу пола и гендера).

Не смотря на то, что формирование института УПЧ началось в России с 1994 года, первая женщина была избрана только в 2001 году. Данные экспертных интервью показывают, что появление в составе РУПЧ первых женщин, повлекло первые попытки внедрения гендерной проблематики в его деятельность<sup>65</sup>. Тем не менее, в периодизации выделяется пятый период, завершивший этап «демократических реформ», открывающийся с начала текущего электорального цикла, который довольно противоречив и пока не исследовался в достаточной степени, чтобы подтвердить или опровергнуть предположение о том, что государство интенсивнее вовлечено в процессы глобализации, приносящие новые дискурсы, обязанности следовать правилам игры на международной арене и считаться с внешними акторами, имеющими влияние во внутренней политике (в т.ч. в правовой сфере принимающей идеологии прав человека и «внедрения комплексного гендерного подхода»<sup>66</sup>). В рамках хронологического измерения процесса, основываясь на включенном наблюдении во время проведения мероприятий и анализе публикаций Центра «Стратегия», «Консорциума женских неправительственных организаций» и данных экспертных интервью<sup>67</sup> произведена попытка определения совокупности причин (объяснений и интерпретаций развития процесса) и выявления акторов развития института РУПЧ в целом, так и акторов, которых можно определить в качестве «гендерно-компетентных» («носителей гендерного знания»), что представлено в таблице в Приложении.

Чтоб выделить регионы, подлежащие анализу, произведено распределение всех субъектов РФ по принципу ранжирования по шкале от 0 до 6, где: "0" – отсутствие процесса (или отсутствие данных о процессе создания УПЧ), "1" – начальная стадия создания законопроекта, "2" – закон принят законодательством, но наложено вето губернатора, "3" – закон принят и действует, но УПЧ в данный момент не избран, "4" – закон принят, избран УПЧ и действует первый срок полномочий, "5" – закон принят, избран УПЧ и действует второй срок полномочий (без перерывов), "6" – закон принят, УПЧ избран, действовал, но снят с должности, в последствии избран другой УПЧ (в т.ч. с перерывом во времени).

Данные ранжирования на конец 2008 года показывали, что институт УПЧ был создан в следующих по типу регионах (в контексте статуса в федеративных отношениях, в числовом и процентном выражении):

- а) из 21 национальной республики в 15 – **75%**;
- б) из 48 областей в 24 – **50%**;
- в) из 7 краёв в 7 – **100%** (вкл. Пермский Край);
- г) из 8 автономных округов в 1 – **15%** (данные на 2006 год – из 10 УПЧ был в 1);<sup>68</sup>
- д) до конца 2007 не существовал институт УПЧ в обоих городах федерального значения и в автономной области, осенью 2007 года в Санкт-Петербурге УПЧ был избран (а в 2009 – отстранен от должности с последующей заменой на другого).

Представляется, что создание института РУПЧ активнее проходило в регионах с повышенным статусом в составе федерации (края и республики). В качестве объяснений -

<sup>65</sup> См. сборник изданный межрегиональной общественной организацией «Женское лидерство и партнерство» в 2003 году.

<sup>66</sup> Концепция гендера в развитии получила распространение в 80-90-х годах XX века после Доклада ООН "О Развитии Человека", который содержит заявления о необходимости привлечения внимания руководителей высокого ранга к гендерно-чувствительным индикаторам как первоначальному шагу на пути изменения политики, основанной на предубеждениях в отношении женщин. Здесь гендерно-чувствительные индикаторы не являются конечной целью, а представляют собой **инструмент для изменения статус-кво**.

<sup>67</sup> Собрано 7 экспертных интервью, которые взяты у региональных УПЧ, сотрудников их аппаратов, активисток женских организаций, экспертов Центра «Стратегия», кроме того автор являлась участником и экспертом описываемого процесса (с 1997 года).

<sup>68</sup> по причине укрупнения регионов данный округ уже не имеет действующего Уполномоченного.

рассмотрение политическими элитами регионов наличие института УПЧ как одной из сторон атрибутики национальной государственности (на волне начала и окончания процессов «суверенизации»?)). Есть точка зрения, что в республиках институт рассматривался правящими региональными элитами как «*прикрытие авторитаризма политических режимов декларативной ширмой*» или в качестве компенсаторного (для самосохранения режима) инструмента, «смягчающего» степень авторитаризма в глазах граждан и бизнеса... однако наблюдалась динамика - задуманная как «ширма» структура в Башкортостане и Калмыкии медленно, но постепенно трансформируется в действительную структуру, помогающую индивиду, тогда как в Чечне идея введения института чтобы «смягчить» ситуацию, сворачивается в «имитационное» прикрытие. Так же с большой степенью совпадения, процесс создания института УПЧ имеет зависимость от фактора разнородности национально-этнического состава региона. В данных регионах изучить ситуацию в гендерном ключе нарушений прав человека было бы особенно важно, поскольку гипотетически в них может происходить множественная дискриминация (в частности женщин) по причине религиозной или национальной компоненты в наложении на поло-возрастную. Сообщения общественности о наличии и распространении на территориях ряда регионов РФ гендерных преступлений (даже таких крайних их форм, как «убийства чести» или «воровство невест»), в настоящий момент не отражены в докладах УПЧ в данных регионах, что может говорить либо о полной гендерной слепоте института, либо о некомпетентности сотрудников аппаратов, либо об отсутствии у населения осознания противоправности подобных следований «культурным традициям», или же в целом о массовом нарушении прав человека со стороны региональных (традиционалистских) политических элит либо при их попустительстве.

Относительно субъектов федерации – областей - четкой картины взаимосвязей не прослеживается, возможно, более значимы факторы межбюджетных отношений с Центром («дотационности или донорства»), иные показатели типа политического режима и социально-экономической структуры.

Тормозилось же развитие института УПЧ в городах федерального значения (возможно из-за наличия большого количества заинтересованных акторов, вовлеченных в процесс) и автономных округах («этнический фактор» должен был бы здесь работать, но вероятно он срабатывает лишь в комплексе с другими, например в пропорции русских и иных народностей, попадание регионов в перечень густонаселенных или приграничных с существенным уровнем миграционных процессов и т.д.). В данных регионах важность включения гендерного аспекта в практику деятельности УПЧ существенно возрастает как в связи с мультикультурной природой современного мегаполиса, так и со сложной (комплексной) социальной организацией общественных процессов и специфической структурой занятости (в частности, например, привлекательной и предлагающей «ниши» для «мигрантского» или нелегального труда в сфере заботы для женщин и различных опасных и вредных видов труда для мужчин). Сочетание только этих двух факторов в потенциале порождает нарушения прав больших групп, мультипликацию эффектов дискриминации и гендерного насилия в отношении женщин и детей, а если добавить в анализ уровень выраженности социальных неравенств, субкультурную «пестроту» социума мегаполисов, концентрацию разнообразных меньшинств и исключенных (маргинализированных) социальных групп, то становится очевидность необходимость наличия (гендерно)компетентных и узкоспециализированных специалистов в структуре аппарата, либо как минимум привлечение к сотрудничеству экспертов из академического, экспертного и общественного сообществ.

### **3. Варианты предпринятых исследований: есть динамика, но нет прогресса**



### ***3.1. Некоторые замечания о расширении знаний о гендерной проблематике в сообществе РУПЧ по результатам пилотных исследований (2002, 2006, 2008)***

Самая первая попытка замера знаний сотрудников аппаратов, проведенная через групповую работу по анализу кейсов нарушений прав человека с гендерной составляющей (в частности домашнего насилия) и блиц-опросы участников в рамках курса повышения квалификации дистанционного модуля Центра «Стратегия» о деятельности ряда УПЧ в регионах в 2002-2003 годах, показали, что гендерная составляющая деятельности института на тот период в большинстве случаев отсутствовала. Это проявлялось в первую очередь в отсутствии понимания данных видов нарушения прав в качестве гендерных, продемонстрированных в рамках дискуссии и при выполнении дистанционного домашнего задания только представители Калининграда и Коми смогли привести примеры работы сотрудников их аппарата с жалобами, включающими гендерный элемент. Не было подготовлено ни в одном из регионов специализированных Докладов по вопросам равенства мужчин и женщин, так же как и отсутствовали соответствующие разделы в Ежегодных Докладах.

К 2005 году среди 17 специализированных Докладов, подготовленных УПЧ за время их деятельности только 2 затрагивают тематику равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин в России, и еще в пяти случаях Ежегодных докладов рассматриваются вопросы положения женщин и детей (в русле демографической парадигмы "защиты материнства и детства"), что является показателем "гендерной нечувствительности" института УПЧ, отсутствия представлений в их среде о гендерной проблематике и инструментарии. Возникает предположение, что если женщинам и детям как группе (категории анализа) изредка уделялось внимание, то мужчины как группа и по сей день не рассматриваются как потенциальный объект дискриминации даже в очевидной проблематике культурных и социальных прав человека (качество и продолжительность жизни, охрана труда, семейные отношения, мужское репродуктивное здоровье и т.д.).

По результатам опроса самих РУПЧ в 2006 году лишь в 6 случаях (из них поровну в ответах женщин и мужчин РУПЧ) отмечено наличие раздела (или части раздела) в Ежегодном докладе, отражающего вопросы соблюдения прав человека и предотвращения дискриминации на основе пола, при этом названия этих разделов варьируются в мозаичном идеологическом спектре от государственно-патерналистской «Права женщин и детей», через гендерно-нейтральное «Социальное самочувствие региона» до относительно эгалитарной трактовки «Об обеспечении равенства прав и возможностей мужчин и женщин, о мерах по защите семьи и материнства» или даже феминистской «О насилии в семье, дискриминации в трудовой сфере». Отмечено так же, что специальные доклады в изучаемой сфере до 2006 года были созданы в 2 регионах (Татарстан и Калмыкия)<sup>1</sup>. Процесс подготовки к Специальному докладу в 2007 отмечен в еще одном ответе.

Предлагаемые ниже результаты исследования, проведенного для первичной (поисковой) проверки уровня гендерной чувствительности УПЧ на основе анкетирования в 2006 году, отражают лишь те аспекты, которые нацелены на выявление понимания региональными уполномоченными вопросов гендерного измерения их деятельности, вовлеченность во взаимодействие с женским движением, а так же их потребностей в повышении компетентности в теме (ответы на вопросы анкеты, касающиеся «гендерной структуры» самого института не приводятся).

Из 30 распространенных анкет, заполненными вернулись 18, но среди них можно выявить группы ответов, связанных с уровнем компетенции и основ знаний в гендерной тематике. На вопросы ответило 8 женщин<sup>69</sup> из 10 и 10 из 24 мужчин – всего чуть больше половины от общего числа уполномоченных по правам человека в регионах РФ<sup>70</sup>, что с

<sup>69</sup> среди них четыре человека заполняли в электронной версии, прислали по электронной почте.

<sup>70</sup> среди них только один был сотрудником аппарата, а не самим УПЧ.

информационной точки зрения предоставляет достаточное количество материала, чтоб сформулировать ряд выводов и предположений.

У 6 из ответивших на вопросы мужчин до вступления в должность УПЧ не было опыта участия в мероприятиях, рассматривающих вопросы соблюдения прав человека и гендерного равенства (против 8 женщин, из которых 6 подчеркнули не просто наличие такого опыта, но и его «частоту» или «регулярность»). С момента вступления в должность, только один из ответивших мужчин так и не приобрел этот опыт, другие уже оказались вовлечены в дискуссию, а женщины-УПЧ увеличили активность в данной сфере. Шесть из ответов женщин указывают и на опыт самостоятельной организации мероприятий по вопросам гендерной тематики, в то время, как только три из ответов мужчин отмечают такой опыт. Организаторами мероприятий, в которых они приняли участие, явились по ответам мужчин преимущественно органы государственной власти: шесть отметили опыт участия в конференции в Совете Федерации осенью 2005 года, посвященной 100-летию парламентаризма в России, еще двое – в мероприятиях администрации регионов. Среди женщин таких ответов семь, в трех случаях добавляется еще и Государственная Дума, по одному – партия «Яблоко», областная Дума, органы местного самоуправления.

С точки зрения оценки взаимодействия УПЧ с общественными организациями, в анкете включено несколько вопросов. Ответы показывают, что среди приглашавших региональных уполномоченных на мероприятия на федеральном уровне лидирует Консорциум женских НКО (5 упоминаний мужчинами и 7 женщинами), дважды в ответах женщин встречается движение «Женщины России» и по одному партия «Яблоко», Всеармянский Союз женщин, а так же Фонд им. Ф.Науманна, Академия бизнеса и предпринимательства и социально-экономический институт в Санкт-Петербурге (для жителей Северо-западного федерального округа). Из региональных представителей женского движения, как наиболее активные во взаимодействии, отмечены женщинами-УПЧ: клуб «Леди-лидер», Женский парламент, Женский совет и гендерный центр в Новгороде, Ассоциация женских организаций, межпартийная организация в защиту женщин и Союз женщин г. Перми, Женщины против разгула преступности и Союз женских организаций в Якутии, Областной женский совет в Архангельске, Амурский союз женщин, Лига избирательниц и женский кризисный центр в Калининграде, Союз журналистов, НКО по защите прав женщин-предпринимателей (создана коллегией адвокатов) в Саратове. Список мужской части ответов содержит: Женский союз в Алтайском крае, Женский клуб и Союз женщин России – союз женщин Кузбасса (Кемеровская область), Красноярское отделение союза женщин России, Краевой совет женщин в Ставрополе, Клуб деловой женщины г. Белореченск Краснодарского края, НКО «Центр социальной поддержки женщин», НКО «Добросердие» в Смоленской области. При этом, по 5 респондентов из групп мужчин и женщин охарактеризовали женское движение в их регионе с точки зрения поддержки деятельности УПЧ как «слабое, но поддерживающее», еще по 3 как «сильное и поддерживающее», остальные не ответили на этот вопрос. При этом информационными рассылками женских НКО в своей работе пользуются 13 уполномоченных, еще один не пользуется, но считает наличие такой информации полезной. Свои рассылки для общественности и СМИ в целом в 2006 году готовят лишь 5 аппаратов, но не регулярно, а вопросы, касающиеся прав женщин не освещает ни один из восемнадцати.

В Смоленске в 2005 году был проведен под эгидой УПЧ Круглый стол по теме «Насилие в семье как массовое нарушение прав человека» (выпущен сборник докладов).

Лишь в 6 случаях (из них поровну в ответах женщин и мужчин) отмечено наличие раздела (или части раздела) в Ежегодном докладе, отражающего вопросы соблюдения прав человека на основе пола. Отмечено так же, что специальные доклады в изучаемой

сфере были созданы в 2 регионах (Татарстан и Калмыкия)<sup>71</sup>. В качестве объяснений причины не отражения тематики в докладах, ответившие на этот вопрос респонденты приводят следующие аргументы: Не было повода; Проблема в регионе не стоит остро, и нельзя объять необъятное; Жалоб по данной проблематике нет; Законом об УПЧ установлено 4 задачи и доклад структурирован по этому принципу; поступающих обращений, в которых нарушения прав человека по признаку пола встречаются крайне редко, они не носят системный массовый характер (мужские ответы) и - Подход к этой проблеме предшественника; Проблема нарушения прав женщин латентная, специального исследования по этой проблеме пока нет; нет обращений, хотя многодетные матери есть (женские ответы). Анализ жалоб в поло-возрастном аспекте проводился в 10 аппаратах из ответивших. Ни в одном из 18 аппаратов УПЧ не был разработан специальный документ (или формализованные процедуры), отражающий принципы недискриминационного отношения на рабочем месте.

И наконец, все (кроме одного мужчины, затруднившегося с определением полезности этой информации в его работе) респонденты в равной степени заинтересованности отразили потребность в специальных методических, образовательных и информационных материалах по тематике гендерного измерения прав человека, особенно отметив важность таких материалов по следующим направлениям (ранжирование от наиболее упоминаемых к наименее упоминаемым):

1. юридическая база в сфере защиты прав женщин (и шире - гендерного равенства)
2. статистические данные в гендерном разрезе
3. вопросы гендерной экспертизы законодательства
4. государственные и иностранные источники финансирования проектов в гендерной сфере
5. международные институты по соблюдению гендерного равенства и их практика (опыт)
6. гендерно-чувствительные индикаторы деятельности
7. аналитические данные по истории вопроса (в международном и российском контекстах)
8. социальные права, гендерный анализ их нарушения и механизмы защиты
9. экономические права (в т.ч. на рынке труда) и анализ проблемы в гендерном разрезе
10. политические права женщин (теория и/или анализ реальной практики и методы защиты)
11. формы дискриминации на основе пола (специфика сферы для мужчин и для женщин)
12. современные тенденции в международных дискурсах по изучению вопросов прав человека в областях, которые не представлены в РФ (биотехнологий, сексуальности и т.п.)
13. общие научно-методологические вопросы
14. среди «иных» отмечены исследования по поводу нарушения прав мужчин

В качестве вывода отметим, что ответы на анкету не подтверждали предположение о том, что пол лица, занимающего пост уполномоченного по правам человека представляется главным при определении уровня гендерной компетентности, которая предположительно влияет на уровень чувствительности его или её персонально, и института УПЧ в регионе в целом. Наблюдается общая картина, отражающая недостаток внимания, уделяемого данному аспекту деятельности со стороны института УПЧ (в качестве коллективного портрета). Таким образом, был сделан вывод, что важным фактором в данном направлении исследований было бы изучение уровня общей компетентности и осведомленности о современных тенденциях демократических изменений и развития механизмов и практик защиты прав человека, так и компетентности в понимании гендерных аспектов как у самого УПЧ, так и у сотрудников аппаратов (прежде всего аналитиков и экспертов, ответственных за работу с жалобами и составление

<sup>71</sup> Список всех специальных докладов, затрагивающих сферу гендерного измерения не полон, поскольку не все ответили на вопросы анкеты. Известно, что Доклад был подготовлен еще и в Свердловской области.

докладов). Роль женского движения в вовлечении УПЧ в правозащитную составляющую своей деятельности, гражданские инициативы видится важной для деятельности УПЧ.

### **3.2. В поисках взаимосвязи политического режима с потенциалом внедрения гендерной компоненты в структуру сообщества и деятельность УПЧ**

Одним из объективных процессов для анализа становления института УПЧ в субъекте федерации является и избирательный процесс, формирующий структуру политических возможностей и открывающий «окна возможностей». По мнению ряда экспертов, развитие института УПЧ может быть связано с общим направлением и текущей конъюнктурой избирательного процесса, однако до настоящего времени не проводилось генерализированного межрегионального сравнительного исследования природы, причин и последствий влияния избирательного процесса на становление института УПЧ или на его деятельность в регионах России<sup>72</sup>. Также не проводилось оценок уровня демократичности и моделей регионального политического режима с позиций женского политического участия и представительства<sup>73</sup>. Однако предположение о том, что в регионах и странах с более авторитарным политическим режимом чаще на данную должность назначают (избирают) женщину было выдвинуто А.Сунгуровым<sup>74</sup>. Выдвигаются версии и о том, что женщина на посту УПЧ (в качестве лидера на политическом поле) приемлетя и со стороны органов власти и со стороны населения с большей степенью терпимости, как исполнительница соответствующей социальной роли, т.е. «традиционной» для женского политического лидерства сфере «заботы»<sup>75</sup>. Именно эти «спорные» моменты принимались в расчет при проверке наличия корреляции между типом политического режима и полом лица, занимающего пост уполномоченного в рамках исследования становления института, проведенного в 2006-2007 годах. В динамическом разрезе процесса возникновения института УПЧ в регионах России, отмечается тенденция к количественному росту в электоральный цикл 2000-2004 годов. Исследователям еще предстоит найти объяснение всплеску, пришедшему на период 1999-2004 годов (первый срок пребывания В.Путина на посту Президента РФ возможно имеет значение в связи с пониманием региональными элитами «завершения» определенного исторического этапа). Второй всплеск наблюдается в период с 2007 года по настоящий момент. Результаты представленные в таблицах №1 и №2 в Приложении отражают анализ с учетом Индекса демократичности регионов Московского Центра Карнеги. Из таблиц видно, что равное количество – по 4 региона – к 2007 году создавших институт УПЧ относятся к полюсным категориям «демократические» и «авторитарные», но большая часть попадает в средний блок. Такое же количественное распределение показывает таблица с инструментальной оценкой политического режима, но меняется качественный состав самих регионов.

«Скорректировать» полученную по результатам анализа по схеме Центра Карнеги типологию политических режимов, введя для «проверки» уровня демократичности

<sup>72</sup> Кроме, пожалуй попытки Ю.Никифоровой и Д.Антонюка.

<sup>73</sup> К сожалению, типы и модели, разрабатываемые в рамках политической регионалистики, пока мало учитывают гендерное измерение не говоря уже об отсутствии сравнительных работ по «типам региональных феминизмов», сложившихся в результате политического развития регионов в постсоветский период, а различия между ними весьма существенны и могли бы отразить новые «пласты» региональных режимов.

<sup>74</sup> Цитата из А.Сунгурова «Типичный портрет национального омбудсмана в этом варианте модели – это женщина, желательна – ученая со степенью, с опытом работы в неправительственном секторе и хорошо понимающая реальные «правила политической игры» - о поставторитарном варианте В, характерном для стран с сильными авторитарными тенденциями, центр принятия властных решений сосредоточен в основном в руках президента, но есть желание правящей элиты соответствовать (по крайней мере внешне) европейским политическим нормам:

<sup>75</sup> см. Жидкова Н. Избирательная система, политические партии и представительство женщин: теоретический аспект. // Политическая наука. Российская политика в теоретическом и сравнительном контексте: Сб. науч. тр. – Ред. и сост. Вып. Гельман В.Я. – М., 2003. №1. – стр. 127-145.

дополнительный «гендерно-окрашенный» аспект – процент женского представительства в региональном законодательном органе на момент возникновения института и избрания УПЧ (Таблица №3 с результатами представлена в Приложении). Вывод: При введении аналитической переменной женского представительства в законодательном органе власти региона обнаруживается, что наиболее демократические регионы по рейтингу предыдущих таблиц попадают в разряд с наименьшим женским представительством в целом и *наименьшим % создания РУПЧ*. Распределение остальных регионов, в которых возник институт УПЧ, происходит примерно в равной пропорции в разряде «Выше средних показатели по критерию женского представительства (от 10 до 18%)» и «Средние показатели по критерию женского представительства (от 5 до 9%)». Женщины-УПЧ представлены по 4 в каждой из групп. Еще 7 регионов попали в группу аутсайдеров в этом разрезе, причем следует отметить, что в 2 из них должность УПЧ занимает женщина. Таким образом, ярко выраженного влияния не обнаруживается, необходимо искать другие факторы влияния.

Следующим шагом явилась попытка провести сравнение женщин-УПЧ и полученных ранее данных в региональном разрезе по тем регионам, где УПЧ – женщина. Отобрано **13 регионов**<sup>76</sup>: Амурская область, Архангельская область, Калининградская область, Новгородская область, Пермская область, Республика Дагестан, Республика Саха (Якутия), Самарская область, Саратовская область, Свердловская область, Тверская область, Пензенская область, Республика Коми.

Резюмируя результаты анализа и сопоставления данных, полученных на основе всех трех «моделей» по регионам, где пост уполномоченного занимает женщина (см. таблица в Приложении) выявляется, что тезис о назначении женщины на пост Уполномоченного по правам человека в более «авторитарных» регионах (косвенно «маргинализирующий» статус института в целом) не подтверждается. Отмечено благоприятствование в регионах, отнесенных к демократическому режиму вкупе со средним или выше среднего уровнем политического представительства женщин. Привлекает внимание и тот факт, что женщины (за исключением Саратова и Дагестана), занявшие данный пост, уже являлись политически активными, т.е. были рекрутированы из политических или государственных институтов региона. Возникает извечный феминистский вопрос о наличии «гендерной компетентности» у женщин во власти и их позиций в (функциональной) структуре органов власти региона в целом и наличии взаимосвязи между данными категориями для формирования и качества «гендерной чувствительности» института.

### **3.3. О разработке методологических моделей исследований гендерной составляющей деятельности региональных институтов УПЧ**

В данном разделе приведен краткий обзор методологических подходов дальнейших исследований гендерной составляющей и гендерного измерения различных аспектов деятельности региональных институтов УПЧ в России. Исходный тезис состоит в том, что институт региональных УПЧ недостаточно чувствительный к вопросам гендера с одной стороны, а с другой - в регионах наблюдаются процессы приводящие к увеличению его гендерной чувствительности. Связано это может быть с тем, что либо в данных регионах УПЧ является женщина, либо в большей вовлеченностью Уполномоченного в сетевые коммуникации, в т.ч. международные, и активным взаимодействием с женским движением, являющимся носителем «инновационных гендерных дискурсов и знаний». Однако из работ А.Темкиной, Л.Попковой, Н.Жидковой и знакомством в практическом опыте деятельности женщин-политиков<sup>77</sup> вытекает, что не каждая женщина

76

жирным шрифтом отмечены регионы в которых она избрана с начала создания института, т.е. на 1-й срок

<sup>77</sup> Айвазова С.Г. Русские женщины в лабиринте равноправия (очерки политической теории и истории). Документальные материалы). М: РИК Русанова, 1998.

политический лидер несет в себе «гендерную чувствительность», таким образом контргипотезой будет утверждение, что пол УПЧ не играет ведущего значения при формировании гендерной чувствительности данного политико-правового института. Наиболее адекватной для проведения исследования кажется объединительная парадигма, включающая в поле рассмотрения и изучающая гендерную систему общества, практики, гендерный порядок<sup>78</sup> и развивающая современные понятия гендерного измерения.

Дополняющий тезис заключается в том, что этакратический гендерный порядок советского государства на разных этапах носил разнообразные элементы гендерной чувствительности, в определенные моменты она проявлялась в большей степени, чем в наблюдаемом гендерном порядке постсоветского российского государства (особенно в период интенсивной «либерализации» экономики и «демократизации» политического режима), что в свою очередь негативно отражалось на гендерном балансе в политических и правовых институтах, на политическом участии женщин, на формировании гендерных политик и реальном положении женщин и мужчин. Но советский вариант гендерной чувствительности можно охарактеризовать как «патерналистский», базирующийся на идеях естественного различия по принципу «женской особенности», связанной с репродуктивной функцией женщины (требующей патронажа со стороны государства), при юридическом равенстве прав мужчин и женщин как «одинаковых». Не было дискуссий о построении равенства прав и возможностей, базирующегося на современной (северо)европейской трактовке «равнозначности» учитывающей различия полов, как это можно трактовать в зарождающемся современном дискурсе по вопросам гендерной чувствительности и процессах её институционализации. Касаясь концептов «гендерного равенства» и «гендерной чувствительности», формирующихся на базе развития идей либерального и социал-демократического феминизмов, интуитивно определяя степень предпочтительности из них для формирования гендерной системы современного государства (и – политико-правовых институтов) в разрезе анализа типов политического режима в России и её регионах, была предпринята попытка рассмотреть материал возникновения института Уполномоченных по правам человека и вопроса измерения его гендерной чувствительности.

Действительно ли институт РУПЧ, создающий возможности для повышения женского представительства, демонстрирует одновременно предрасположенность к развитию гендерной чувствительности и в своей деятельности? Каков вектор направленности гендерного компонента работы УПЧ? Может ли он возникать при привлечении компетентных в современных подходах гендерного измерения акторов-промоутеров к работе с институтом? Кто мог бы стать такими акторами: научно-экспертное сообщество или общественно-политическая и правозащитная часть женского движения? Как будет усваиваться эта инновация в разрезе влияния фактора половозрастного состава уполномоченных и национально-культурных особенностей территорий? Возможно «сработают» совсем другие факторы, например, что политический режим федерального уровня может оказывать влияние на этот процесс? Именно построение единой концептуальной схемы анализа, на данном этапе исследования представляется наиболее сложной задачей: предлагая использование концепта инновации, институциональный подход, полоролевой анализ, теорию социального конструирования гендера, по сути, представляется целью выстроить логически непротиворечивую концептуальную матрицу из различных дисциплинарных подходов, и не до конца понятно каким образом концепты могут быть увязаны друг с другом в непротиворечивую схему. Ключевой категорией для подобного рода синтеза, как представляется, мог бы служить концепт «гендерной чувствительности», но для построения концептуальной схемы

<sup>78</sup> Подробнее см.: Коннел Р. Современные подходы // Хрестоматия феминистских текстов: переводы / Под ред. Е.Здравомысловой и А.Тёмкиной.

необходима его детальная проработка: его свойства, функции, механизмы реализации, индикаторы измерения, виды и прочее.

Один из выводов, отмеченный в выше, показывает, что в регионах наблюдаются процессы, приводящие к увеличению гендерной чувствительности института УПЧ, связанные с тем, что либо в данных регионах УПЧ является женщина, либо в большей вовлеченностью УПЧ в сетевые коммуникации, в т.ч. международные, и активным взаимодействием с женским движением (или отдельными его представителями и экспертами), являющимся носителем «гендерных дискурсов и знаний». Т.е. таким образом, гендерная чувствительность представляется как развиваемая компетентность, которая (возможно) зависит не столько от пола УПЧ, но от включенности института в дискурс «прав женщин», активности фокусировки женского движения (сообщества женских НКО) на сотрудничество (или контроль) в работе регионального УПЧ, от институциональных рамок для развития сетевого взаимодействия/коммуникации между ними. Под институциональными рамками здесь может выступать и тип политического режима в регионе.

В определении «гендерной чувствительности политико-правового института», вероятно, необходимо редуцировать понятие среды до внутри-институциональной среды, или той ее части, которая касается институтов защиты и восстановления прав человека для женщины. Однако, среда (региональное поле политики???) может пониматься в привязке к другим институтам, относящихся к региональному политическому режиму. Исходя из этого, целесообразно выстроить четырехсекторную матрицу для анализа: «степень гендерной чувствительности политического режима» и «гендерной чувствительности института УПЧ» (См. Таблица ниже.). В предложенной таблице для «сортировки» регионов учтены лишь две переменные, фиксирующие потенциал для её развития, т.е. использованы количественные данные по представленности женщин в законодательном органе и вторым важным (повышающим уровень) элементом вводится в анализ наличие в областном центре экспертного потенциала (т.е. гендерного академического центра и гендерных курсов в образовательных учреждениях, либо исследовательских негосударственных центров, либо активно работающих в поле гендерного просвещения общественной организации). Гендерная чувствительность политического режима может замеряться через различные комбинации индикаторов, которые впоследствии могут быть представлены и в совокупном индексе, включающем в качестве дополнительных переменных (возможно) количество женских организаций в регионе, количественные данные по представленности женщин в органах исполнительной власти, гендерный баланс на уровне принятия решений в местном самоуправлении и т.п. Гендерная чувствительность института УПЧ подразумевала включение тоже двух индикаторов: наличие разделов относящихся к гендерной проблематике в структуре доклада или специальных докладов по тематике (впоследствии необходимо введение дополнительных, как например: участие УПЧ в обучающих мероприятиях как уровень осведомленности в гендерной тематике; количество и направленность (контент) публичных выступлений (статей и публикаций), гендерная статистика и гендерный анализ массива жалоб и, самое важное – разработка инструментария для анализа содержательной компоненты тематических разделов в докладах или специальных докладов).

Таблица: Иллюстративный вариант распределения регионов на основе учета 4 критериев приводится на 2008 год (из 48 регионов, но по анализу структуры 30 региональных докладов)

	<b>Низкий экспертный потенциал для чувствительности региональной среды гендерной</b>	<b>Высокий экспертный потенциал для чувствительности региональной среды гендерной</b>
<b>Наличие гендерной</b>	ТИП региона 1 Калуга, Калмыкия, Свердловск,	ТИП региона 2 Калининград, Новгород, Самара,

<b>компоненты в работе института</b>	Якутия-Саха	Тверь, Архангельск, Саратов, Пермь, Татарстан,
<b>Отсутствие гендерной компоненты в работе института</b>	ТИП Региона 3 Республика Алтай, Курск, Ростов, Адыгея, Башкирия, Липецк, Алтайский Край, Ингушетия, Мордовия, Астрахань, Брянск, Хабаровск, Нижний Новгород, Кемерово, Орел, Кабардино-Балкария, НАО, Пенза, Омск, Волгоград, Ставрополь, Московская область, Дагестан, Удмуртия, Чечня, Карачаево-Черкессия, Красноярск, Краснодар, Приморский Край. Амурская Область, Смоленск,	ТИП региона 4 СПб, Коми, Карелия, Ульяновск, Иркутск,

Пол УПЧ учитывается здесь лишь как фактор итоговых обобщений. В частности мы можем отметить, что большинство регионов, где институт возглавляет женщина, попадают в раздел, отражающий наличие гендерной компоненты в работе УПЧ даже в ситуации, когда потенциал для получения гендерного знания в регионе оценивается как низкий (NB: доклад по Коми и Ульяновску еще был не доступен для анализа). Другой разговор, что содержание раздела докладов может зачастую касаться гендерной проблематики, но раскрывать её в весьма специфическом ключе. Два любопытных «отклоняющихся» наблюдения: Калмыкия и Калуга, где мужчины занимают пост УПЧ, демонстрируют наличие гендерной компоненты в работе; Санкт-Петербург, где региональная среда, пожалуй, наиболее благоприятствующая на фоне остальных регионов внедрению гендерного дискурса, все же не оказала влияния на работу УПЧ в вопросах гендерного равенства и предотвращения дискриминации.

Дальнейшее развитие этого направления изучения вопроса видится в разработке увязанных друг с другом концептуальных схем, и тестировании их в рамках эмпирического контекста по 57 регионам с УПЧ (на конец 2010 года), с использованием, в том числе, методов статистического анализа, призванных выявить дополнительные статистические закономерности между изучаемыми явлениями. В целом предстоит рассматривать и описывать на основе предложенной матрицы разнообразные модели для иллюстрации «типичных» и выделяющихся случаев, или более детально рассматривать доступные региональные кейсы (из регионов Северо-запада РФ), чтобы разработать новый подход в изучении гендерной компоненты с учетом максимального количества факторов воздействия на УПЧ.

Предполагается, что аспект «гендерного равенства» является инновацией для самих УПЧ и их аппаратов. Поэтому при составлении исследовательской программы важно, чтобы принималось в расчет современное состояние социальной и политической науки. При проведении эмпирического исследования необходимо учесть, что компетентность в вопросах гендера (его формирование у УПЧ и осознание данного процесса) является продуктом и результатом конструирования на протяжении жизни и в рамках включенности в социум. Представляется важным привлечение инструментария из структурно-конструктивистского подхода (из работ Э.Гидденса<sup>79</sup>) и авторов постмодернистского направления позволяющие обратить внимание на каналы

<sup>79</sup> Гидденс Э. Элементы теории структурации // Устройство общества.- М.Академический проект 2003. с. 38-74.



поступления новой информации: контакты с женскими НКО в регионах, знание самими уполномоченными данной темы (и уровень глубины данного знания), их контакты и обмен в своей среде (формальные и сетевые принципы циркуляции информации, «формирование дискурсов», следование тенденциям дискурса власти, наличие международных контактов и т.д.)

Аспект исследования распределения власти и труда (наличие внутренних правил) в аппарате РУПЧ (правила найма сотрудников и продвижения по служебной лестнице, формирования внутреннего гендерного режима, функциональное распределение рутинизированных практик, компетенций влияющих и на осознание УПЧ отношений власти и неравенства по признаку пола, которые существуют в обществе, хотя не всегда вербализуются или отражаются в поступающих жалобах) представляет интерес, поэтому методологически наиболее адекватной для решения данной задачи кажется объединительная парадигма, включающая в поле рассмотрения практики, гендерный порядок (гендерную систему)<sup>80</sup>.

### ***3.3. Некоторые замечания о расширении знаний о гендерной проблематике в сообществе РУПЧ по результатам анализа докладов за 2007 год***

В рамках совместной программы Совета Европы и Европейского Союза «Налаживание активной сети независимых внесудебных структур защиты прав человека» (Peer-to-Peer) в которой эксперты Центра «Стратегия» проводили подготовку компендиума о деятельности РУПЧ с анализом Ежегодных и Специальных докладов за 2008 год, впервые была предпринята попытка структурированного анализа их содержания (что в свою очередь отражает и содержание/направления работы РУПЧ). Всего было рассмотрено 49 регионов, из которых на начало 2009 года доклады были подготовлены (хоть единожды) в 37 регионах (11 еще не успели подготовить свой первый доклад, среди них: Кабардино-Балкария, Омская, Орловская, Ростовская, Пензенская, Ульяновская области, Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Ингушетия, Ненецкий автономный округ, Республика Карелия, и доклад Коми Республики оказался не доступен для анализа).

Структура для проведения анализа была подготовлена руководителем аппарата офиса Комиссара по правам человека Совета Европы М.Егером и включала в себя 25 сфер возможных нарушений прав человека, выбранных в соответствии с основными фундаментальными правам человека и в которых наблюдается поступление жалоб к Омбудсману Германии (т.е. преимущественно была взята за образец модель годового доклада Омбудсмана Германии). Работа экспертов А.Сунгурова, А.Нездюрова и Т.Барандовой заключалась в прочтении годовых докладов и отметке какие из обозначенных 25 сфер нарушений прав человека включены или как-то освещены. Среди предложенных для анализа тематических направлений были следующие:

- 1) условия задержания и содержания под стражей (т.е. система УФСИН)
- 2) поведение полиции
- 3) уважение человеческого достоинства личности должностными лицами и работодателями
- 4) дискриминация: расовая, этническая, гендерная, религиозная, сексуальная (с просьбой отразить вовлеченность УПЧ в вопросы внедрения антидискриминационных мер, в т.ч. международных в законодательство РФ и региона, включая организованные слушания, семинары и т.п. а также жалобы в этой сфере, мониторинг)
- 5) права ребенка
- 6) права лиц с ограниченными возможностями (инвалидов)
- 7) права пожилых людей (в т.ч. пенсионеров)

<sup>80</sup> подробнее см: Коннел Р. Современные подходы // Хрестоматия феминистских тестов: переводы / Под ред. Е.Здравомысловой и А.Тёмкиной.

- 8) права пациентов медицинских учреждений
- 9) права мигрантов, беженцев и переселенцев
- 10) право на окружающую среду (экологические права)
- 11) право на доступ к образованию
- 12) право на доступ к социальному обеспечению и пособиям (отметить и обратить внимание на анализ и положение социальных групп)
- 13) свобода совести (вероисповедания)
- 14) свобода самовыражения и свобода СМИ
- 15) свобода объединений и ассоциаций (митинги, демонстрации, шествия)
- 16) право на участие в управлении (принятии решений и ситуацию с выборами и политическим партиями)
- 17) право на организацию
- 18) право собственности
- 19) защита частной жизни (под этот пункт подпадают вопросы личной информации в базах данных (data protection))
- 20) право на доступ к правосудию (не только суд, но и право на бесплатную юридическую помощь)
- 21) право на справедливое судебное разбирательство (все случаи жалоб на несправедливое решение суда, в т.ч. приходящие из УФСИНа должны быть помещены в этот раздел, а не в «поведение полиции»)
- 22) продолжительность судебных разбирательств
- 23) неисполнение решений суда, а так же решений Европейского суда
- 24) противотеррористические меры (в т.ч. ведется ли мониторинг того, как эти меры нарушают права человека, какие есть от УПЧ по этому поводу замечания и как они воспринимаются силовыми структурами и властью).
- 25) доступ к государственной информации

При работе с текстами докладов и адаптации рубрикатора, были внесены еще три тематических направления нарушений прав человека (в связи с тем, что они присутствовали практически во всех российских докладах):

- 26) право на жилище
- 27) право на труд и справедливое вознаграждение за труд
- 28) права военнослужащих, военных пенсионеров, призывников

Таким образом, 28 сфер нарушений прав человека можно условно распределить по блокам:

- гражданские свободы и политические права
- социальные права
- личные права и недопустимость дискриминации

Необходимо отметить, что конечно каждое из рассматриваемых прав имеет свое гендерное измерение, но в данном анализе это не учитывалось, поскольку специального инструментария для анализа содержания текстов не разрабатывалось. Принцип включения обзора по параграфам заключался лишь в выявлении наличия или отсутствия проблематики в докладе во-первых на уровне структуры/оглавления и во-вторых на уровне рассмотрения случаев или тематики жалоб по указанному направлению. В результате такого «сканирования» текстов 30 докладов (из них 10 составлены в регионе, где УПЧ-женщина) было отмечено, что ряд сфер нарушений прав человека вообще не присутствует ни в одном из докладов о положении дел в российском регионе, к которым относится «защита частной жизни» (0 упоминаний) и «противотеррористические меры» (1 упоминание – Чеченская Республика), «право на организацию» (1 регион – Курская область).

Очень мало представленные разделы: «доступ к государственной информации» (2 региона – Липецкая и Брянская области), «свобода объединений и ассоциаций» (2 региона – Самарская и Свердловская области), «свобода самовыражения и свобода СМИ»

(3 региона – Самарская, Свердловская области и Карачаево-Черкессия), «право на участие в управлении» (4 региона – Алтайский Край, Самарская, Смоленская и Свердловская области), «уважение человеческого достоинства личности должностными лицами и работодателями» (4 региона – Калининградская, Новгородская, Смоленская области и Приморский Край), «свобода совести и вероисповедания» (6 регионов – Карачаево-Черкесская и Удмуртская Республики, Нижегородская, Самарская, Саратовская и Свердловская области). К сожалению, в инструменте для анализа докладов все виды дискриминации сведены к одной графе, что не позволяет вычленить именно гендерно-окрашенную дискриминацию, но даже при этом, из 30 докладов только 5 (Чеченская и Удмуртская Республики, Пермский Край, Калининградская и Липецкая области) содержат хоть какие-то отсылки к понятию дискриминации (и лишь из них 1 по принципу пола – Калининградская область).

Наоборот, абсолютными лидерами по количеству разделов, посвященных данной тематике в докладах стали: «Права ребенка» (28 регионов, кроме Дагестана и Краснодарского Края) и «условия задержания и содержания под стражей» (28 регионов, кроме Нижегородской области и Краснодарского Края). За нами с небольшим отрывом следуют: «права мигрантов, беженцев и переселенцев» (27 регионов, кроме Курской, Новгородской областей и Приморского Края), «права лиц с ограниченными возможностями» (26 регионов, кроме Амурской, Нижегородской, Новгородской областей и Пермского Края), «права пожилых людей и пенсионеров» (23 региона, кроме Чеченской и Мордовской Республик, Краснодарского и Пермского Края, Астраханской, Нижегородской и Новгородской областей) и «право на справедливое судебное разбирательство» (23 региона, кроме Алтайского Края, Карачаево-Черкесской Республики и Татарстана, Архангельской, Брянской, Кемеровской, Курской и Свердловской областей).

Остальные сферы потенциального нарушения прав человека лежат в континууме между этим зонами. Было бы опрометчиво и голословно заявлять, что все отмеченные права человека нарушаются в регионах именно так же избирательно, как сигнализируют об этом доклады региональных УПЧ. Скорее всего, здесь тоже срабатывает комплекс иных влиятельных факторов, например то, что институт УПЧ работает на основе поступающих от населения жалоб, а это может означать, что само население не осознает (не распознает) нарушение их прав в целом ряде сфер (преимущественно гражданско-политических). Но, так же может оказаться влияющим фактором изначально заданная структура доклада, которая «отсекает» какие-то блоки, как не релевантные областному закону об УПЧ, определяющему область компетенции института (это, вероятно, относится к работе судов) или как не имеющие отклик к компетенциям и мировоззренческой позиции самого УПЧ (кстати, тут аспекты работы с видами дискриминации как раз и могут остаться «не распознанными»). Еще один фактор, который может оказаться значимым – понимание дискриминации экспертами, проводившими распределение информации из докладов по разделам (т.е. ошибки самого метода или инструмента). В принципе, очевидно, что для возможностей генерализации выводов и это исследование должно быть проведено уже не в пилотном варианте, а в более структурированных рамках.

Тем не менее, без претензий на введение какой-либо «соревновательности», но определённые наблюдения можно сделать и с включением поло-ролевого подхода: доклады за 2007 год женщин-УПЧ в процентном отношении шире покрывают сферы нарушений прав человека, чем доклады мужчин-УПЧ (из первоначально предложенных 25). Самарский доклад покрывает 18 сфер и является абсолютным лидером среди остальных. По 14 Свердловский и Башкирский, по 13 Саратовский и Приморский, по 12 Калининградский, Липецкий, Смоленский, Московский областной и Алтайского Края. Остальные покрывают от 11 до 6 предложенных европейским инструментом для анализа сфер.

В частности, есть и небольшие различия в приоритетах: только в докладах 4 женщин включены аспекты нарушений гражданских свобод и политических прав (последние еще отмечены в двух из мужских). На нарушения прав в доступе к образованию тоже обращают чаще внимание женщины, так же как и на свободу вероисповедания. Нарушение же прав собственности преимущественно отражается в 10 докладах мужчин (в 10 регионах и плюс в 3 женских докладах). Мужчины чаще в процентном отношении рассматривают аспекты нарушений в поведении милиции (6 из женских докладов в дополнение к 16 мужских). Также немного чаще мужчины отводят специальный раздел в докладе под нарушения экологических прав.

В перспективе было бы интересно повторить подобный анализ и посмотреть динамику в работе на докладами (как в аспекте расширения зон покрытия, так и в плане содержательного анализа), но важно понимать, что после 2008 года наступил новый этап становления института РУПЧ, как отмечено выше, характеризующийся включением его в международное сотрудничество, что потенциально могло повлечь за собой некоторую «унификацию» как структур докладов, так и практик работы. Примерно в этот же период началась полоса смены самих УПЧ по истечении сроков полномочий, соответственно работа преемников может в корне отличаться от предшественников. Таким образом, это пилотное исследование 2008 года может подвести черту под периодом попыток «зондажа» почвы под институтом РУПЧ (в том числе и разработки и апробирования вариантов изучения его с позиций гендерных подходов) и началом систематического мониторинга практик и результатов его работы с учетом полученных промежуточных выводов и постановки новых исследовательских вопросов.

### **Заключения, выводы и вопросы**

В работе была предпринята попытка поставить исследованные ранее на протяжении предыдущего десятилетия вопросы, относящиеся к становлению института Уполномоченных по правам человека в регионах России в разрезе гендерного измерения. Проведенные варианты исследований показали, что интересующий вопрос носит комплексный характер и требует разработки специального междисциплинарного инструментария. Предпринятые в рамках проектов Центра «Стратегия» рефлексивные и пилотные исследование можно обозначить лишь как робкую попытку «дернуть за ниточку», чтобы начать распутывать клубок. Тем не менее, можно отметить:

Во-первых, то, что тезис о повышенном шансе женщин стать Уполномоченными в регионах России с авторитарным политическим режимом не подтвердился, а женщина имела высокие шансы на занятие этой должности в регионах с более демократическим типом политического режима.

Во-вторых, не подтверждается и предположение о том, что пол лица, находящегося на должности УПЧ имеет определяющее влияние на уровень гендерной чувствительности института. Необходимо искать дополнительные факторы влияния, например – уровень персональной компетентности УПЧ в вопросах современных преобразований и общемировых тенденций, вовлеченность в сетевые коммуникации и сотрудничество с женским движением на федеральном или региональном уровне, являющимся «гендерно компетентным» в институционально-паритетном варианте гендерной чувствительности.

В-третьих, данные опросов показали потребность со стороны УПЧ в развитии работы в данном направлении, что может служить стимулом для проведения дальнейших исследований, просветительно-образовательных проектов для сообщества УПЧ и/или подготовку экспертов-аналитиков для осуществления прикладного гендерного анализа (в т.ч. поступающих жалоб).

В заключение хотелось бы сформулировать ряд вопросов для расширения исследовательской работы с институтом УПЧ в направлениях разработки индикаторов и измерения уровня гендерной чувствительности политико-правового института в целом:

1. Как фактор, может ли сетевая структура сообщества региональных УПЧ в России способствовать распространению и «приживлению» инновационных знаний, и через гибкое их применению на практике, восприятию современных концептов и дискурсов (включая гендерные темы)?
2. Является ли женское движение на современном этапе его развития в России реально «агентом» для осуществления «имплантации» гендерной чувствительности ?
3. Каким образом развивать взаимодействие института РУПЧ с агентами действующими в рамках гражданского общества, куда входят и женские НКО и их сети, с целью распространения знаний по гендерной и женской правозащитной тематике?
4. Насколько важно вовлечения РУПЧ в международные сети для способствования конструированию и повышению гендерной чувствительности института и разработки гендерно-чувствительных индикаторов для оценки его деятельности?
5. Что должно быть отнесено к комплексному фактору для понимания и развития работы в направлении к эффективной деятельности института с учетом индикаторов гендерной чувствительности, как КОМПЕТЕНТНОСТЬ (гендерная компетентность УПЧ)?

**А.Ю. Сунгуров**

### **Деятельность Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ: нормативные основы и ежегодные доклады.**

Представленный здесь текст является частью итогов проекта, выполненного в 2008 году коллективом СПб центра СТРАТЕГИЯ по заказу Совета Европы, предполагавшего издание сборника кратких обзоров (компедиума) Ежегодных докладов Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Издание такого сборника в силу ряда причин не состоялось, однако подготовленные в ходе его выполнения результаты представляют на наш взгляд реальный научный и практический интерес, давая хорошее представление как о нормативных основах деятельности этого государственного правозащитного института, так и об отражении реальной работы этого института в Ежегодных докладах Уполномоченных по правам человека.

#### **Введение. Компетенция и возможности Уполномоченных по правам человека в РФ и в субъектах РФ. Сравнительный обзор.**

Конституционной основой института Уполномоченного по правам человека в РФ является статья 103 Конституции РФ, где указано, что «К ведению Государственной Думы относятся...д) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом». В соответствии с Конституцией, в 1996 г. был принят, а в 1997 г. вступил в действие Федеральный Конституционный закон №1 «Об

Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Этот закон дал также и нормативную основу для введения поста Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ, статья 5 этого закона гласит «1. В соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. 2. Финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и его аппарата осуществляется из средств субъекта Российской Федерации».

Эта статья оказалась единственным нормативным документом федерального уровня, обеспечивающим деятельность Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. В этой ситуации ФКЗ №1 стал своеобразной нормой, с которой сверяет свои законы прокуроры республик, краев и областей, и в случае значительного отличия, заявляют протест. Так, например, после протеста Прокуратуры и решения суда депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга были вынуждены существенно изменить саму концепцию Уполномоченного, сделав его действительно независимой фигурой (в первоначальном варианте он действовал на правах достаточно самостоятельного, но все же подразделения городского парламента – близко к статусу Счетной палаты).

В соответствии с ст. 5 ФКЗ №1 все Уполномоченные в субъектах РФ действуют на основе принятых региональными парламентами законов, и в Конституциях или Уставах этих республик, краев или областей есть упоминание о соответствующей должности.

Почти во всех рассматриваемых законах (за исключением Республики Башкортостан) институт Уполномоченного является отдельной структурой, имеющей свой аппарат сотрудников, счет и печать, и финансируемой за счет специальной строки в бюджете. В Федеральном законе особо оговаривается «независимость и неподотчетность» Уполномоченного «каким-либо государственным органам и должностным лицам» (Ст.2, ч.1). Аналогичная норма присутствует в актах Республик Башкортостан, Калмыкия и Татарстан, Калининградской, Кемеровской, Самарской и Смоленской областей. В законах Красноярского края, Амурской, Астраханской и Волгоградской областей отмечается также независимость Уполномоченного от органов местного самоуправления.

В Федеральном законе «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» цели и задачи нового института сформулированы в одном предложении: (п. 3 ст. 1): «Средствами, указанными в настоящем Федеральном конституционном законе, Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты».

Практически такая же формулировка при определении цели и задач обсуждаемого института используется в законах Республики Башкортостан, Красноярского края, Амурской, Волгоградской, Московской области. В законе Республике Калмыкия место «международного» говорится о развитии «Межнационального» сотрудничества»; в законе Московской области к «международному» добавлено «межрегиональное», а в случае Кемеровской области говорится уже просто о «развитии сотрудничества». Далее такую форму определения цели и задач института мы будем называть «вариант А» (аналогично федеральному закону).

В законах ряда субъектов РФ цель создания института и выполняемые им задачи сформулированы в разных пунктах и даже статьях закона. Так, в законе Краснодарского края в ст.1 говорится: «Должность Уполномоченного по правам человека в Краснодарском крае (далее - Уполномоченный по правам человека) учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан в Краснодарском крае, их соблюдения государственными органами, органами местного самоуправления в Краснодарском крае и должностными лицами».

Задачи же нового института сформулированы позже, в 10 ст., которой открывается Глава III Закона, посвященная Компетенции Уполномоченного: «Основными задачами Уполномоченного по правам человека являются:

содействие беспрепятственной реализации основных прав и свобод человека и гражданина и всемерное содействие их восстановлению в случае нарушения государственными органами, органами местного самоуправления в Краснодарском крае и должностными лицами;

внесение предложений по приведению законодательства Краснодарского края в области прав и свобод человека и гражданина в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;

развитие международного и межрегионального сотрудничества в области прав и свобод человека;

правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты».

Аналогичным образом сформулированы цели и задачи в законах Республик Коми и Якутия (Саха), Алтайского края, Саратовский и Тюменской областей и ряда других субъектов РФ. Далее такую форму определения цели и задач института мы будем называть «вариант Б».

Проблемы с определением четкой сферы компетенции, существующие при развитии института Уполномоченного по правам человека на национальном уровне, еще более усложняются при рассмотрении деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Если на национальном уровне основной проблемой является отношение Уполномоченного и судебной системы, то на уровне регионов к ней добавляется проблема деятельности иных федеральных структур и их чиновников, действующих на территории субъекта федерации и нарушающих права человека.

Существующая на 2008 г. непрописанность фигуры Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (как, впрочем, и фигуры федерального уполномоченного) в большинстве действующих правовых актов, как, например, уголовно- и административно- процессуальный кодексы, может приводить, а зачастую и приводит к сомнениям относительно правомочности тех или иных его действий.

Почти во всех анализируемых законах (кроме специально оговоренных) компетенция Уполномоченного распространяется на сферу государственных и муниципальных органов и организаций. Так, в законе Астраханской области говорится: "Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие), но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе". Сходные формулировки приведены в законах Республик Калмыкии и Татарстана, Пермской, Смоленской, Свердловской, Кемеровской и ряда других областей. (далее – Вариант В)

В большинстве законов, принятых в последнее время, однако, оговаривается компетенция уполномоченного принимать жалобы только на действия государственной власти данного субъекта РФ. Так, в законе Самарской области приведена следующая формулировка: "Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов *Самарской области*, органов местного самоуправления, должностных лиц этих органов, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе". (Курсив наш - А.С.). Аналогичные формулировки приведены в законах Республик Коми, Мари Эл и Саха (Якутия), Алтайского и Ставропольского краев, Калининградской, Калужской, Московской и других областей (Вариант Г). В реальности Уполномоченные и в этих субъектах

федерации принимают и рассматривают жалобы и на сотрудников федеральных служб, прежде всего на нарушения прав человека сотрудниками милиции или служб исполнения наказаний.

Во всех рассматриваемых актах правам Уполномоченного при проведении проверки посвящены специальные статьи законов. Приведем здесь соответствующую статью из Закона об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан (ст.19), в которой наиболее полно представлены возможности омбудсмана при рассмотрении дела: «В целях реализации своих основных задач Уполномоченный имеет право:

- 1) беспрепятственно посещать все органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, общественные объединения и воинские части;
- 2) запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;
- 3) получать объяснения от должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;
- 4) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, относительно которых Уполномоченный располагает информацией о нарушениях прав человека;
- 5) поручать государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;
- 6) знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

По вопросам своей деятельности Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава воинских формирований, администрацией мест принудительного содержания».

Этот перечень возможностей полностью совпадает с аналогичным списком для Уполномоченного по правам человека в РФ. Далее мы будем называть этот перечень «максимальным». В законах других субъектов РФ возможности региональных Уполномоченных прописаны несколько уже.

Основной мерой воздействия, предусмотренной во всех анализируемых документах, является решение или заключение, принимаемое Уполномоченным по результатам рассмотрения дела, и направляемое соответствующему органу или лицу вместе с рекомендациями о мерах по восстановлению нарушенных прав и предотвращению подобных действий в дальнейшем (с направлением копии вышестоящему органу ли лицу). Кроме того, во всех рассмотренных законах, предусмотрена возможность внести в компетентные органы представление о возбуждении дисциплинарного или административного производства в отношении конкретных лиц.

Определенные различия в законах и законопроектах наблюдаются по отношению к возбуждению уголовного производства и иных действий, связанных с судом. Прежде всего, в законах Республики Башкортостан, Алтайского и Красноярского краев,



Самарской и Свердловской областей и Санкт-Петербурга имеется специальное указание, что «в случае, когда в процессе производства по жалобе обнаруживаются признаки уголовно наказуемого деяния, Уполномоченный передает имеющиеся в его распоряжении материалы органам, к ведению которых отнесено возбуждение уголовного преследования, и прекращает дальнейшее производство по делу, известив об этом заявителя» (Ст.12, ч.4 закона Свердловской области). Соответственно, в актах этих регионов не упоминается возможность представления о возбуждении уголовного дела. Отсутствует такая возможность также и у омбудсманов Амурской, Калининградской, Кемеровской и Смоленской областей.

В законе Красноярского края сформулировано право Уполномоченного «обратиться в суд с заявлением в защиту лица, права и свободы которого нарушены действиями, бездействиями или решениями органов государственной и местной власти или их должностных лиц, а также участвовать в процессе в установленной законом форме». Аналогичное право закреплено также в законах Республик Башкортостан, Мари Эл, Саха (Якутия) и Татарстан; Краснодарского, Приморского и Ставропольского краев; Архангельской, Астраханской, Волгоградской, Калужской, Липецкой, Саратовской и Тюменской областей. Уполномоченные Московской, Пермской и Смоленской областей обладают лишь правом обращения в суд с заявлением, права же участвовать в процессе в установленной законом форме они не имеют.

В большинстве рассматриваемых случаев Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ обладают правом «обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи с приложением соответствующего заявления стороны». Отсутствует такое право лишь в Республике Коми, Краснодарском крае, Калининградской, Кемеровской, Пермской, Свердловской и Смоленской областях и в Санкт-Петербурге.

В соответствии с законом, Уполномоченный по правам человека в Амурской области по результатам проверки имеет право: «изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора». Аналогичным правом обладают также Уполномоченные в Республиках Саха (Якутия) и Татарстан, Красноярском крае, Архангельской, Липецкой, Самарской, Саратовской и Тюменской областях. По закону Волгоградской области, Уполномоченный имеет право присутствовать в суде при рассмотрении дела в порядке надзора, о праве же «изложить свои доводы» в этом законе не упоминается.

Важной формой действий Уполномоченного в случае выявленных им нарушений прав человека, которые носят грубый или массовый характер, активного сотрудничества с региональным парламентом. Так, в ст. 29 Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области» говорится:

- 1.«В случае грубого или массового нарушения прав и свобод граждан Уполномоченный вправе выступить с докладом на очередном заседании Астраханского областного Представительного Собрания.
- 2.Уполномоченный вправе обратиться в Астраханское областное Представительное Собрание с предложением о создании комиссии Астраханского областного Представительного Собрания по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении специальных слушаний, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в работе указанной комиссии и проводимых слушаний».

Аналогичным правом обладают Уполномоченные в Республиках Саха (Якутия) и Татарстан; Алтайском, Красноярском, Приморском и Ставропольском краях; Амурской, Архангельской, Волгоградской, Калужской, Кемеровской, Московской и Саратовской областей. Уполномоченные в Республике Калмыкия, Липецкой, Свердловской и Смоленской областях обладают лишь второй частью обсуждаемой возможности – правом

предложить создать депутатскую комиссию для расследования, а Уполномоченные в Калининградской области и Санкт-Петербурге – только первой – правом выступления на ближайшем заседании Областной думы.

Обратимся теперь к анализу возможностей Уполномоченных действовать не в связи с конкретными случаями нарушения прав человека, а на основании анализа и выявленных тенденций и закономерностей. Все региональные омбудсмены обладают возможностью издавать и публиковать ежегодные и специальные доклады по ситуации с соблюдением прав человека, что является своеобразным стандартом. Далее, во многих законах говорится о такой возможности, как «направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои предложения и рекомендации общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур» (Закон об Уполномоченном по правам человека в Республике Калмыкия, ст. 21, п.2). такая возможность, которая, впрочем, мало что дает реально и является скорее «общим местом», прописана во всех анализируемых региональных законах, кроме случаев Республики Башкортостан, Астраханской и Свердловской областей.

Для ситуации в Татарстане такое упоминание, по сути, и не требуется, так как в руках Уполномоченного по правам человека в этой республике есть такие очень важные инструменты, как право обращения в Конституционный суд и право законодательной инициативы. Первой из этих возможностей обладают еще Уполномоченные в Республиках Башкортостан, Коми и Саха (Якутия), а также в Кемеровской и Пермской областях (в последних случаях речь идет, конечно, об Уставных судах соответствующих областей), а второй, т.е. правом законодательной инициативы – Уполномоченные в Архангельской, Московской, Пермской и Самарской областях и в Санкт-Петербурге.

Рассмотрим теперь реальную деятельность Уполномоченных и их аппаратов в том виде, как она отражена в их ежегодных докладах. В этом тексте мы приведем краткий анализ Ежегодных докладов (за один и тот же год – 2007) лишь пяти Уполномоченных по правам человека, представляющих различные регионы России – Сибирь (Красноярский край), Поволжье (Республика Башкортостан и Саратовская область), Юг (Республика Калмыкия) и Центр России (Московская область). Все пять аппаратов имеют уже длительную историю развития, так как они были основаны в 1996-2001 гг.

## **Уполномоченный по правам человека в Республике Башкортостан**

### ***Основные характеристики***

*Учреждение института.* Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан» был принят 29 апреля 1996 года, и стал первым в России законом, регулирующим деятельность Уполномоченного по правам человека. 27 декабря 2006 года на пост Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан был избран Чингиз Бореевич Газизов, ранее работавший первым заместителем прокурора республики. Он стал, таким образом, первым в России Уполномоченным по правам человека, действующим на основе соответствующего закона. 26.12.2000 года он был вновь избран на пост Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан и работал вплоть до истечения второго срока, составлявшего тогда 4 года. 27 января 2005 года на пост Уполномоченного был избран Фатхлислам Гайнисламович Тукумбетов, работавший ранее заместителем министра внутренних дел республики. В течении 2002-2006 гг. в закон 1966 года неоднократно вносились различные поправки, и 3 июля 2007 года был принят новый закон «Об уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан».

*Цели и задачи* института Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан близки к сформулированному во введении в настоящий текст «Варианту

Б». В соответствии с республиканским законом, полномочия обсуждаемого института не ограничены госслужащими Республики Башкортостан, а распространяются на всех «государственных и муниципальных служащих, руководителей и должностных лиц организаций, нарушающих права и свободы человека и гражданина на территории Республики Башкортостан», то есть фактически реализуется «вариант В» компетенции Уполномоченного. При рассмотрении жалоб на нарушение прав человека Уполномоченный по правам человека и сотрудники его аппарата пользуются достаточно широким кругом полномочий, близким к полномочиям своего коллеги из Татарстана, приведенным во Введении. Однако среди закрепленных в законе возможностей отсутствует такие возможности, как «получать объяснения от должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы» и «знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел».

Уполномоченный по правам человека в Республике Башкортостан не обладает правом законодательной инициативы, но зато имеет право обращения в Конституционный суд республики.

Особенностью института Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан, отличающего его от всех остальных российских Уполномочий, является отсутствие у него собственного Аппарата – его деятельность обеспечивается специальным отделом Государственного совета республики, численностью 4 человека. Деятельность института Уполномоченного отражена на специальном разделе веб-сайте государственного совета, в котором размещены и ежегодные и специальные доклады, а также имеется обновляемая новостная лента<sup>81</sup>.

## **Доклад за 2007 год**

### ***Общая информация –***

Название «Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан в 2007 г.», объем 48 стр.

*Официально представляется* Президенту Республики Башкортостан, в Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан, Правительство Республики Башкортостан, Конституционный Суд Республики Башкортостан, Верховный Суд Республики Башкортостан, Арбитражный суд Республики Башкортостан, Прокурору Республики Башкортостан.

В докладе отражены общие оценки, отдельные выводы и рекомендации, относящиеся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Республике Башкортостан, которые основаны на анализе поступивших жалоб и обращений граждан, сведений, полученных в результате посещения Уполномоченным по правам человека (далее – Уполномоченный) различных социальных учреждений республики.

Уполномоченный отмечает, что при подготовке доклада также использованы материалы и отчеты, предоставленные общественными помощниками Уполномоченного в районах и городах республики, официальные данные органов государственной власти, сообщения средств массовой информации, имеющие отношение к вопросам защиты прав граждан, аналитические материалы, поступившие из аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Координационного совета уполномоченных по правам человека субъектов Российской Федерации, республиканских и российских

<sup>81</sup> [http://www.gsrbr.ru/6\\_Upolnom/status.php](http://www.gsrbr.ru/6_Upolnom/status.php)

неправительственных правозащитных организаций, обзоров деятельности Европейского Суда по правам человека.

В 2007 году по поводу нарушения прав и свобод к Уполномоченному обратилось **8224** гражданина, поступило **781** письменное обращение, Общественными помощниками Уполномоченного рассмотрено **1816** письменных и устных обращений граждан.

По **446** письменным обращениям даны разъяснения в соответствии с законодательством, **305** обращений направлены в государственные органы и должностным лицам для организации проверки и принятия мер по восстановлению нарушенных прав граждан, по **30** обращениям отказано в принятии к рассмотрению. Как следует из доклада, Уполномоченный самостоятельных проверок не проводил, направляя обращения для проверки в иные органы. В результате – цитата из доклада: «В **443** обращениях содержались жалобы на действия правоохранительных органов (суды, прокуратура, милиция, учреждения ГУФСИН, УФСНК России по РБ, УФМС России по РБ)...Из указанного выше количества поступивших жалоб нашли свое подтверждение 3».

Каждый из разделов доклада открывается перечислением успехов, достигнутых в республике в соответствующем направлении, с приведением материалов официальной статистики.

Рекомендации доклада сформулированы в его заключении.

#### ***Самые важные направления деятельности:***

В докладе отмечается, что одним из важных направлений деятельности Уполномоченного было претворение в жизнь задач, определенных в Послании Президента Республики Башкортостан Государственному Собранию – Курултаю Республики Башкортостан «В год 450-летия единства Башкортостана с Россией – к новым рубежам социального прогресса».

Исходя из вышеизложенного, в качестве первоочередной задачи в организации деятельности Уполномоченного по правам человека, вытекающей из настоящего Послания, стала разработка и представление проекта «Концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина на 2007-2012 годы».

Для решения этой задачи распоряжением Уполномоченного по правам человека была образована рабочая группа, в которую вошли ученые Башкирского государственного педагогического университета, Уфимского юридического института МВД РФ, кафедры прав человека и политико-правовых учений Института права БГУ, работники государственно-правового управления аппарата Администрации Президента РБ и секретариата Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, члены экспертного совета Уполномоченного по правам человека. Итогом стал проект концепции, представленной в конце 2007 г. Президенту республики.

### **Основные правозащитные проблемы и результаты, описанные в докладе**

#### ***Условия содержания в местах лишения свободы***

Этой проблеме посвящен специальный раздел доклада. Как указано в докладе, по вопросам содержания задержанных, арестованных и осужденных в **учреждениях ГУФСИН РФ по РБ** было четыре жалобы. (на уровне прошлого года). Ни одна жалоба не подтвердилась. Уполномоченный отмечает, сложившееся конструктивное взаимодействие между Уполномоченным и руководством МВД дел по РБ, направленное на совершенствование деятельности ИВС, приносит свои позитивные результаты, что находит отражение в постепенном год от года снижении количества обращений к Уполномоченному от лиц, содержащихся в ИВС. Однако еще не все проблемы в действующих 58 изоляторах республики решены. Лишь в 9 изоляторах республики введены должности медицинского работника. Остается острой проблема оборудования ИВС санпропускниками (не имеют их 26 ИВС). В связи с расположением ИВС в

подвальных и полуподвальных помещениях, отсутствием канализации, в 21 изоляторе камеры не оборудованы кранами для подачи холодной воды. Причем 16 ИВС не оборудованы ни кранами с холодной водой, ни санпропускниками. Так, поводом для посещения Уполномоченным ИВС ОВД по Нуримановскому району РБ в марте 2007 года послужила жалоба обвиняемого Ш., который указывал, что помещенным в ИВС приходится спать на нарах, на них же они принимают и пищу из грязных мисок, при этом в камерах темно, стоит запах нечистот. Инициированная Уполномоченным совместная с прокуратурой республики проверка жалобы обвиняемого полностью подтвердила доводы заявителя.

Уполномоченный обеспокоен сложной ситуацией, связанной с трудовой занятостью осужденных. Регулярно отслеживаются вопросы паспортизации осужденных. Уполномоченному представляется, что сотрудники исправительных учреждений оперативнее решали бы задачи документирования осужденных, возложенные на них Уголовно-исполнительным кодексом РФ, если бы не существовало межведомственной разобщенности

### ***Поведение милиции***

Деятельности правоохранительных органов и праву граждан на судебную защиту посвящен специальный раздел доклада, однако в нем речь идет преимущественно о судебной системе, а также подчеркивается конструктивность сотрудничества с прокуратурой республики. В качестве примера приводятся проверки органами прокуратуры, по ходатайству Уполномоченного, обоснованности жалоб граждан, поступивших к Уполномоченному, на отказы правоохранительных органов в возбуждении уголовных дел, на прекращение либо приостановление производства по уголовным делам. В частности, гр. Г. в своем обращении к Уполномоченному сообщил о беспрецедентном факте волокиты, допущенной СУ при УВД по Калининскому району г. Уфы при производстве предварительного расследования по уголовному делу, и прокуратура исправила ситуацию.

### ***Права детей***

Проблема прав детей обсуждается в разделе доклада, посвященном праву на образование. Так, уполномоченный отмечает, что родители обращаются к Уполномоченному по вопросу продолжающихся незаконных поборов в школах, специальных средних учебных заведениях, привлечения детей к выполнению различных работ в школе, вне территории школы. Уполномоченным отслеживается также и организация питания в школах. В материалах контролирующих органов, представленных Уполномоченному, отмечаются такие нарушения, как недовес в блюдах, доходящий иногда до 50%, недовложения отдельных продуктов в блюда, замена дорогостоящих продуктов более дешевыми, искажение калькуляции. Не на должном уровне находится санитарно-гигиеническое состояние школьных столовых, столовая посуда используется не должного качества.

В поле зрения Уполномоченного всегда находятся проблемы детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Хотя уровень жизни в целом повышается, многие острые вопросы, касающиеся семей, уже решены или решаются, тем не менее количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не уменьшается. В материалах, которыми располагает Уполномоченный, установлены следующие недостатки: несоответствие отдельных зданий детских учреждений санитарным нормам (некоторые из них не приспособлены для проживания и учебы детей с отклонениями в здоровье); факты приписок при проведении ремонта зданий или нецелевое использование средств и др.

### ***Права пожилых людей***

В адрес Уполномоченного в 2007 году участились обращения граждан об отказе в присвоении звания «Ветеран труда» местными органами социальной защиты населения республики. Если для большинства из них это дополнительный источник дохода в виде определенных льгот и социальных выплат и хотя бы мало-мальское улучшение тяжелого материального положения, то для многих это звание - признание их заслуг перед Отечеством, духовное и моральное удовлетворение оценки их ударного труда в былые годы.

Несмотря на то, что этот вопрос неоднократно рассматривался на различных уровнях государственной власти и управления, единое решение не найдено, особенно в определении перечня ведомственных знаков отличия в труде, учитываемых при присвоении звания «Ветеран труда».

Как отмечает в своем докладе Уполномоченный, граждане недоумевают, когда честно отработанные годы не засчитываются в льготный стаж при назначении досрочной трудовой пенсии. Например, к общественному помощнику Уполномоченного в Чекмагушевском районе Агзамовой З.Р. обратилась гр. Б. с жалобой на отказ управления пенсионного фонда в назначении ей досрочной трудовой пенсии по возрасту, поскольку в стаж педагогической деятельности не зачтен период работы старшей пионервожатой. Судебными инстанциями отказ управления ПФР в Чекмагушевском районе признан незаконным, и Б. назначена досрочная трудовая пенсия.

Уполномоченный в своих ежегодных докладах неоднократно обращал внимание на имеющиеся в образовательных учреждениях нарушения трудовых прав учителей, особенно предпенсионного возраста, путем сокращения количества часов в классах, перевода их на низкооплачиваемую работу и т.д., жалобы подобного характера нередки.

### ***Права мигрантов и беженцев***

Вопросам приобретения гражданства Российской Федерации и регистрации граждан посвящен специальный раздел доклада. Согласно приведенной статистике, жалобы на работу Федеральной миграционной службы составили два процента от всех обращений. Обобщение практики работы Уполномоченного по вопросам миграции выявило следующие проблемные вопросы: определенные трудности легализации мигрантов; сложности с обменом и заменой паспортов гражданина Российской Федерации; недостаточная правовая грамотность мигрантов; несоблюдение территориальными подразделениями УФМС сроков рассмотрения заявлений граждан.

### ***Доступ к образованию***

Эта проблема отражена в специальном разделе доклада, озаглавленном «Право граждан на образование». Существенную его часть занимает проблема нарушения прав самих преподавателей учебных заведений. Учителя жаловались на имеющиеся притеснения со стороны некоторых директоров школ, на отказ в предоставлении определенных льгот. Родители жаловались на поборы и скрытую коррупцию в школах. Также приводится факт жалобы на закрытие школы на ремонт летом без предоставления нового места работы педагогам.

### ***Доступ к медицинскому обслуживанию и социальной защите.***

Этим проблемам посвящены два специальных раздела доклада.

Люди жалуются на недоступность бесплатной высокотехнологичной медицинской помощи, на низкое качество оказываемых медицинских услуг, на очереди в поликлиниках, аптеках, на отсутствие отдельных лекарств или невозможность получить их по льготным рецептам.

В сельских районах республики более успешному выполнению задач, стоящих перед здравоохранением, мешают определенные трудности: недостаточное обеспечение врачебными кадрами, особенно участковыми врачами-терапевтами, педиатрами и др.

Участковыми врачами работают заведующие терапевтическими, детскими отделениями, главные врачи сельских врачебных амбулаторий.

При оказании медицинской помощи существует проблема бездорожья в малонаселенных пунктах. Уполномоченного особенно настораживали жалобы граждан на невозможность получения бесплатной медицинской помощи. Вызывают недоумение те факты, что при наличии в республике высокотехнологичных профильных медицинских центров получить в них лечение невозможно. В течение года поступали обращения граждан на неисполнение законодательства о лекарственном обеспечении льготных категорий граждан.

В 2007 году к Уполномоченному граждане обращались по вопросам начисления пенсий, пособий, предоставления различных льгот, установления группы инвалидности и др.

#### ***Доступ к правосудию и право на судебное справедливое разбирательство***

Уполномоченный отмечает, что граждане сталкиваются с большими трудностями при подаче иска в суд. Сегодня незнание требований ст. 131 Гражданско-процессуального кодекса РФ («Форма и содержание искового заявления») может свести на нет любые попытки гражданина подать в суд иск в защиту своих прав и интересов. Судья, не желая принимать иск, всегда найдет недочеты в иске и сумеет вынести в связи с этим определение об отказе в принятии заявления либо оставлении его без рассмотрения.

Проблемам доступа к правосудию, справедливости судебного разбирательства и исполнения решений судов посвящен специальный раздел доклада. В целом жалобы по эти вопросам составили 31% от всех обращений, то есть около трети (!).

#### ***Длительность судебных процедур***

Одной из основных причин нарушения сроков рассмотрения гражданских дел и дел об административных правонарушениях мировыми судьями и судьями районных судов, указывается в постановлении Верховного Суда РФ, является ненадлежащая подготовка дел к судебному разбирательству. Подготовка дела проводится не всегда либо проводится формально, без выполнения в полной мере всех необходимых процессуальных действий, производимых на этой стадии судебного процесса.

#### ***Неисполнение судебных решений***

Проверки жалоб, проводимые Уполномоченным, показывают, что хотя судебными приставами и предпринимаются все предусмотренные законом меры, направленные на исполнение требований исполнительных документов, выданных судами, однако часто решение суда остается не только не исполненным, но и не имеющим перспективы исполнения. Эти случаи, по мнению Уполномоченного, объясняются отсутствием действенных механизмов исполнения судебных решений, несовершенством законодательства.

#### ***Право на жилище***

Этой проблеме посвящен специальный раздел доклада. Жалобы на нарушение этого права составляют 12% от всех обращений.

В 2007 году, обращаясь к Уполномоченному, граждане отстаивали свои жилищные права при долевом строительстве жилья, при сносе домов, поднимали вопросы неисполнения решений судов о предоставлении жилых помещений, выражали недовольство качеством предоставляемых коммунальных услуг. Определенная часть обратившихся говорила о безысходности в реализации жилищных прав из-за его недоступности: в очередь на социальное жильё по месту жительства не ставят, так как по доходам они не попадают в категорию малообеспеченных; в различные целевые жилищные программы не включают по причине несоответствия их социального статуса

или возраста; невозможно оформить ипотечный кредит по причине недостаточности уровня заработной платы и доходов.

## **Другие направления защиты прав человека**

### ***Совершенствование законодательства***

В течение года они был разработан проект нового закона «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан», а также «Концепция обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Республике Башкортостан на 2007-2012 годы»,

### ***Правовое просвещение***

В 2007 г. был налажен выпуск информационного бюллетеня «Вестник Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан»,

## **Общие условия работы Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан.**

В целом политический режим в Республике Калмыкия относится к одним из наиболее авторитарных в России. И хотя институт Уполномоченного здесь был создан еще в 1996 г., отсутствие у Уполномоченного собственного аппарата делает его работу существенно менее независимой и эффективной, по сравнению почти со всеми остальными уполномоченными в субъектах РФ. Как видно из доклада, Уполномоченный ясно видит эту проблему и ставит своей задачей создание собственного аппарата с целью повышения независимости института.

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

### **Обзор развития института.**

История появления института Уполномоченного по правам человека в Саратовской области начинается в июле 1996 г, когда указом губернатора области была создана областная Комиссия по правам человека. В отличие от большинства аналогичных комиссий ее состав утверждался областной думой. Председателем комиссии был избран Александр Соломонович Ландо, известный адвокат, а в недавнем прошлом – председатель комиссии по законности Саратовского городского совета. Очень скоро в комиссии начали разрабатывать проект закона «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области». Этот закон был принят 23 сентября 1998 г., став одним восьмым субъектов РФ, в котором появился такой закон. Позже, в 2003-2007 гг. в него вносились изменения. 19 января 1999 года А.С.Ландо был избран Уполномоченным по правам человека в Саратовской области, став четвертым Уполномоченным в субъекте РФ. Он был одним из ярких Уполномоченных, много сделавший для становления института в Саратовской области и для его развития в других регионах России. Однако губернатор Саратовской области после истечения его срока полномочий рекомендовал на это место не его, а заведующую отделом областной прокуратуры Нину Федоровну Лукашову, которая и была избрана на этот пост 26 января 2004 года.

Срок полномочий – 5 лет

*Цели и задачи* института Уполномоченного по правам человека в Саратовской области близки к сформулированному во Введении в настоящий сборник «Варианту Б».

В законе Саратовской области, в результате принятых в последние годы поправок, оговаривается компетенция уполномоченного принимать жалобы на действия



государственной власти только данного субъекта РФ, то есть компетенция Уполномоченного близка к сформулированному во введении «варианту Г». В реальности Уполномоченные и в этих субъектах федерации принимают и рассматривают жалобы и на сотрудников федеральных служб, прежде всего на нарушения прав человека сотрудниками милиции или служб исполнения наказаний.

При рассмотрении жалоб на нарушение прав человека Уполномоченный и сотрудники его аппарата пользуются половиной из круга полномочий, которым обладает его коллега из Татарстана, приведенным во Введении. Так, он имеет право:

- беспрепятственно посещать государственные органы области, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, общественные объединения, находящиеся на территории области, за исключением случаев, установленных федеральным законодательством;
- запрашивать и получать в установленном законом порядке от государственных органов области, органов местного самоуправления и их должностных лиц необходимые сведения для рассмотрения жалоб;
- проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами области, их должностными лицами проверку деятельности государственных органов области и органов местного самоуправления по вопросам, изложенным в жалобе.

Уполномоченный по правам человека в Саратовской области не обладает правом законодательной инициативы и правом обращения в Уставной суд области.

*Особенностью* Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области» являются достаточно детально прописанная компетенция общественных помощников Уполномоченного, которым посвящена специальная 27-я статья областного закона.

Аппаратом поддерживается регулярно обновляемый раздел на веб-сайте<sup>82</sup>. Правительства области, в котором приведена обширная информация о деятельности Уполномоченного, его сотрудников и общественных помощников. В составе аппарата, в должности заместителя его руководителя действует также Уполномоченный по правам ребенка в Саратовской области – Т.П.Милевская.

## **Доклад за 2007 год**

### ***Общая информация.***

Название «Проблемы соблюдения прав и свобод граждан на территории Саратовской области в 2007 году», *объем 182 стр.*

Доклад представляется в Саратовскую областную Думу, Губернатору Саратовской области, председателю Саратовского областного суда, прокурору области, а также он направляется в органы государственной власти и местного самоуправления, неправительственные организации, высшие учебные заведения, библиотеки.

В докладе указывается, что в 2007 году по поводу нарушения прав и свобод к Уполномоченному обратилось 4 597 жителей, при этом 644 обращения были рассмотрены общественными помощниками в районах области. Увеличилось количество жалоб на действия должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления (с 62 (2006 г.) до 116 (2007 г.)), а также жалоб на нарушение прав потребителей (с 32 (2006 г.) до 51 (2007 г.)). К сожалению, данные о доле восстановления нарушенных прав в докладе не приводятся.

<sup>82</sup> <http://www.saratov.gov.ru/government/organs/ombudsman>

Как отмечается, в докладе проанализированы и обобщены итоги рассмотрения устных и письменных обращений граждан, сведений, полученных в результате посещения Уполномоченным и сотрудниками его аппарата социальных учреждений, мест лишения свободы и временного содержания, компактного проживания беженцев и вынужденных переселенцев и других объектов. В докладе использованы также факты, предоставленные Уполномоченному органами власти, общественными организациями и государственными структурами, общественными помощниками Уполномоченного в районах, исправительных учреждениях и школах области, а также сообщения СМИ.

*Рекомендации доклада* сформулированы в общем виде в конце разделов доклада.,

### ***Специальные доклады***

В 2007 г. Уполномоченным подготовлен специальный доклад «Соблюдение жилищных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа на территории Саратовской области».

### ***Взаимодействие с другими институтами прав человека внутри страны***

На протяжении всего 2007 года Уполномоченный активно взаимодействовал с общественными организациями. В частности, продолжал осуществлять свою работу Общественный совет при Уполномоченном, который объединяет около 40 общественных организаций и является эффективной переговорной площадкой для правозащитных организаций и властных структур. Состоялись заседания совета на тему: «Социальная адаптация инвалидов в Саратовской области» (23 марта 2007 г.); «О соблюдении прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в лечебно-профилактических учреждениях муниципальных районов Саратовской области и министерства здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области» (6 июля 2007 г.); «Проблемы соблюдения жилищных прав граждан в Саратовской области» (12 октября 2007 г.). По результатам каждого заседания заинтересованным ведомствам давались рекомендации, большинство из которых были реализованы на практике.

Уполномоченный принимал участие в работе Координационных советов Уполномоченного по правам человека в РФ, региональных Уполномоченных, в ходе которых осуществлялся обмен опытом, а также организовывались встречи с руководителями федеральных министерств и ведомств. В течение года Уполномоченный посетил своих коллег в регионах: Уполномоченного по правам человека в Карачаево-Черкесской Республике, где принял участие во II Всероссийской научно-практической конференции «Национальная политика в Российской Федерации. Реалии. Проблемы. Прогноз» (2-4 марта 2007 г., пос. Домбай), и Уполномоченного по правам человека в Калининградской области. В г. Калининграде 7-8 июня состоялась международная конференция «Мониторинг соблюдения прав человека. Роль государственных и общественных правозащитных организаций в развитии институтов защиты прав граждан», организованная Московским представительством Фонда им. Аденауэра по Российской Федерации.

### ***Международное сотрудничество***

Уполномоченный по правам человека в Саратовской области принял участие в V Международной конференции омбудсменов «Развитие возможностей омбудсменов в области поощрения и защиты прав человека» (г. Баку, 18-19 июня), организационной при поддержке ЮНЕСКО.

### ***Участие в подготовке национальных докладов и альтернативных докладов***

В июне 2007 года Уполномоченный по правам человека в Саратовской области принял участие в пятой Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики», организованной и проведенной

Советом Федерации Федерального Собрания РФ в г. Москве, где выступил с докладом по теме: «Совершенствование законодательства как направление деятельности Уполномоченного по правам человека в Саратовской области». Его замечания и рекомендации были использованы при подготовке доклада «О состоянии законодательства в Российской Федерации» Совета Федерации РФ.

Активное участие принял Уполномоченный и в инициировании и подготовке специального доклада Уполномоченного по правам человека в РФ «О практике изъятия Российских паспортов у бывших граждан СССР, переселившихся в Российскую Федерацию из стран СНГ».

#### ***Самые важные направления деятельности:***

В докладе не выделены наиболее важные направления деятельности в 2007 г. Однако анализ доклада позволяет выделить такую характерную для работы Уполномоченного и его аппарата черту, как широкое взаимодействие с правозащитным и экспертным сообществом области и опору на общественных помощников Уполномоченного в районах области, на общественных Уполномоченных по правам участников учебного процесса, на Уполномоченных по правам человека в системе исполнения наказаний.

#### **Основные правозащитные проблемы и результаты, описанные в докладе**

##### ***Условия содержания в местах лишения свободы***

В целом в 2007 году в адрес Уполномоченного поступило 409 обращений от осужденных, содержащихся в местах лишения свободы, и их родственников.

Значительная их часть касается несогласия с обвинительными приговорами, вынесенных судебными органами, просьб об оказании юридической помощи при их обжаловании, в том числе при обращении в Европейский Суд по правам человека, а также по вопросам помилования, амнистии, снижения срока наказания и гражданско-правовым вопросам. Жалобы на качество медицинского обслуживания в местах лишения свободы и питание являются единичными, но им уделяется особое внимание. Низкая правовая грамотность осужденных является причиной значительного количества обращений по гражданско-правовым вопросам (семья и брак, наследство, жилищные отношения, социальное и пенсионное обеспечение) с целью получения юридических консультаций. По-прежнему актуальными остаются вопросы оформления осужденным, содержащимся в местах лишения свободы, пенсий, установления группы инвалидности. Как правило, данные проблемы удается разрешать и устранять нарушения прав и интересов осужденных. В 2007 году были установлены случаи нарушений со стороны сотрудников исправительных учреждений при работе с корреспонденцией осужденных, которая направлялась не по адресу, указанному осужденным.

В 2007 году в адрес Уполномоченного поступали жалобы граждан на ненадлежащие условия содержания в изоляторах временного содержания. После организованных органами прокуратуры и внутренних дел области проверок доводы жалоб нашли свое частичное подтверждение.

16 и 17 августа 2007 года Уполномоченным по правам человека в Саратовской области совместно с ГУ ФСИН России по Саратовской области проводился семинар-совещание Общественного совета при Федеральной службе исполнения наказаний по теме: «Об итогах работы общественных советов при территориальных органах уголовно-исполнительной системы: механизмы информационного взаимодействия».

##### ***Поведение милиции***

Этой проблеме посвящен специальный раздел доклада. Жалобы на нарушение прав человека правоохранительными органами (МВД и прокуратурой) составили 6% от общего числа обращений.

Множество обращений граждан к Уполномоченному содержат просьбы о защите их от преступных действий других лиц, на бездействие милиции или волокиту при рассмотрении их обращений в органы внутренних дел, о затягивании сроков предварительного расследования уголовных дел или проведении проверок. Органами прокуратуры после обращений Уполномоченного нередко выявлялись нарушения уголовно-процессуального законодательства при проведении проверок и расследовании уголовных дел, принимались соответствующие меры реагирования.

При поддержке Федерального Уполномоченного по правам человека Уполномоченный по правам человека в Саратовской области совместно с Саратовским юридическим институтом МВД России в 2007 году провел Международную научно-практическую конференцию «Общество и милиция: проблемы обеспечения прав человека и социальное партнерство» (29 и 30 мая 2007 года). Обсуждались проблемы и разрабатывались предложения по совершенствованию взаимодействия органов внутренних дел с государственными структурами, общественными организациями, населением в области охраны правопорядка, обеспечения и защиты прав человека.

### ***Права детей***

Жалобы и обращения, связанные с нарушением прав ребенка, составляют 4% от всех обращений в адрес Уполномоченного. Правам детей посвящен специальный раздел доклада, занимающий по объему 46 стр.- одну пятую часть доклада, и являющийся по сути самостоятельным разделом доклада. Для информации о поднятых в нем вопросах приведем перечень подзаголовков этого раздела доклада: Демографическая ситуация; Здравоохранение; Государственная социальная помощь; Уплата алиментов на содержание детей; Проблема безнадзорности несовершеннолетних; Состояние преступности несовершеннолетних; Отбывание наказания в виде лишения свободы; Оздоровление и отдых детей; Соблюдение прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; Опекунство и попечительство; Приемные семьи; Интернатные учреждения; Дошкольное образование; Право на образование; Организация деятельности уполномоченных по защите прав участников образовательного процесса в образовательных учреждениях; Жилищные права несовершеннолетних; Гражданство.

### ***Права инвалидов***

В адрес Уполномоченного в 2007 году продолжали поступать обращения от инвалидов, имеющих льготу по обеспечению автотранспортом и вставших на учет до 01.01.2005 года, перед которыми Правительство Российской Федерации не исполнило своих обязательств. В связи с отрицательными ответами структур исполнительной власти, Уполномоченный рекомендует гражданам обращаться по данному вопросу в прокуратуру района по месту жительства. В соответствии со ст. 45 Гражданского процессуального кодекса РФ, прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Решение данного вопроса в судебном порядке имеет положительную практику.

Другим вопросом, для решения которого в 2007 году Уполномоченным была проделана значительная работа, стал вопрос о реализации права инвалидов на социальную интеграцию. На сегодняшний день в г. Саратове доступными для лиц с ограниченными возможностями можно считать около публичных 600 объектов, в области около 1 000 объектов. Недоступным для большинства инвалидов остается общественный транспорт: трамваи, троллейбусы, автобусы, имеющие высокие ступени.

Особо обращается внимание на то, что в конце 2007 года к Уполномоченному стали поступать обращения граждан, проживающих в приватизированных квартирах и являющихся инвалидами, в которых они указывали на нарушение их прав на льготы по оплате жилого помещения.

### ***Права пожилых людей***

В 2007 году к Уполномоченному продолжали поступать обращения граждан по вопросу о присвоении им звания «Ветеран труда». Почти все заявители имели продолжительный стаж трудовой деятельности, но получали небольшую по размеру пенсию (работники бюджетной сферы, труженики сельского хозяйства). Кроме того, в связи с отсутствием ведомственных знаков отличия в труде они не могли рассчитывать на получение от государства помощи в виде мер социальной поддержки.

### ***Права пациентов***

Правам пациентов и праву на здравоохранение посвящен специальный раздел доклада. В 2007 году в адрес Уполномоченного по правам человека в Саратовской области поступило 84 обращения по вопросам здравоохранения, что составляет 2 % от общего числа обращений. Следует отметить, что количество обращений по вопросам здравоохранения в 2007 году осталось на том же уровне, что и 2006 году (87 обращений).

Как и в предыдущие годы, одной из основных проблем, мешающих улучшить положение здравоохранения в области, являлась нехватка денежных средств на ремонт лечебных учреждений, приобретение оборудования, особенно характерные для муниципальной медицины. Большую долю заявлений составили обращения граждан по вопросам неудовлетворительной организации работы лечебных учреждений и низкое качество медицинского обслуживания населения.

### ***Права мигрантов и беженцев***

При Уполномоченном действует Общественный совет при Уполномоченном по вопросам защиты прав мигрантов. Это единственный пока профильный общественный совет такого вида при Уполномоченных по правам человека в России. На состоявшихся заседаниях затрагивались актуальные темы, связанные с защитой прав мигрантов, такие, как своевременная легализация граждан, приехавших на постоянное проживание в РФ; искоренение нарушений прав человека при осуществлении депортации граждан за пределы области; проблемы трудовых мигрантов, национальных меньшинств и другие.

### ***Доступ к образованию***

По инициативе Уполномоченного с октября 2007 года до 1 февраля 2008 года были организованы выезды в учреждения начального профессионального и среднего профессионального образования области. По результатам проверки деятельности администраций образовательных учреждений названных типов было проведено заседание Общественного совета при Уполномоченном.

В 2007 году Уполномоченным была рассмотрена проблема образования инвалидов. К Уполномоченному обратился председатель РООИ «Ассоциация инвалидов Саратовской области» Т.А. Кочетова, которая представила для изучения проект Закона Саратовской области «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья». Предложения по законопроекту были направлены в министерство образования Саратовской области для рассмотрения возможности включения их в пилотный проект.

Существенную роль в защите прав участников учебного процесса и повышения его эффективности играет созданный несколько лет назад в области институт Уполномоченных по правам участников учебного процесса. По данным министерства образования области, в течение 2006-2007 учебного года в адрес уполномоченных поступило 7 289 обращений, с целью получения информации о правах и обязанностях

участников образовательного процесса, защите их прав и интересов. Наибольшее количество обращений (4 301 или 58 % от общего количества) было принято от учащихся, 1 654 обращения (20 %) поступило от родителей, 1 334 обращения (23 %) - от учителей. 2 851 обращение касалось конфликтов между учащимися, 1 478 обращений связаны с конфликтной ситуацией между учащимися и педагогами, 781 - между детьми и их родителями. Уполномоченным удалось самостоятельно разрешить 4 730 конфликтных ситуаций; для разрешения 2 055 конфликтов привлекалась администрация образовательного учреждения, муниципальные органы управления образованием, аппарат Уполномоченного по правам человека в Саратовской области и другие государственные и общественные организации.

### ***Свобода религии***

Уполномоченный интересовался вопросами соблюдения прав подозреваемых и обвиняемых на свободу вероисповедания. С целью получения информации по вопросу оказания духовной и религиозной поддержки гражданам в следственном изоляторе № 1 г. Саратова Уполномоченный обратился к начальнику ГУ ФСИН России по Саратовской области.

### ***Право на судебное справедливое разбирательство***

Этой проблеме посвящен специальный раздел доклада. В 2007 году в адрес Уполномоченного поступили 168 жалоб на судебные постановления по уголовным делам, на избрание меры пресечения обвиняемым, что составило 7% от всех обращений. Значительная часть обращений в адрес Уполномоченного от лиц, привлеченных к уголовной ответственности, касается несогласия с обвинительными приговорами, вынесенными судебными органами, просьб об оказании юридической помощи при их обжаловании. В случае возникновения сомнения в правильности вынесенного судебного решения при рассмотрении жалобы осужденного Уполномоченный направляет жалобу в прокуратуру Саратовской области с просьбой проверить законность вынесенного судебного постановления. В отдельных случаях органами прокуратуры принимается решение о принесении надзорного представления, с которыми нередко соглашается суд надзорной инстанции.

### ***Не исполнение судебных решений***

Этой проблеме посвящен специальный раздел в Докладе. В течение 2007 года в аппарат Уполномоченного поступило 81 обращение граждан по вопросам, связанным с неисполнением решений суда (2%).

В частности, не исполнялись судебные решения о капитальном и текущем ремонте многоквартирных жилых домов, предоставлении жилых помещений, взыскании заработной платы и алиментов и многие другие. В большинстве случаев этому способствовали объективные причины: неплатежеспособность физических и юридических лиц, неликвидность имеющегося имущества либо отсутствие такового и т.п.

Анализ заявлений и жалоб граждан показал также, что не исполняются решения суда о взыскании денежных средств, обязывающие должника совершить определенные действия и др., при этом должниками по исполнительным листам перед гражданами являются не только другие граждане и юридические лица, но и органы государственной власти и местного самоуправления. (х) антитеррористические меры

### ***Нарушение права на жилище***

Этой проблеме посвящены два специальных раздела доклада, стоящих на первом месте среди направлений деятельности Уполномоченного: «Соблюдение прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства» и «Соблюдение прав граждан на жилище».

Жалобы по нарушению жилищных прав составляют 22% от всех жалоб уполномоченному.

К наиболее типичным из них относятся:

- несоблюдение требований законодательства о компетенции органов местного самоуправления в области жилищных отношений (глава 1 Жилищного кодекса РФ).
- нарушение порядка перевода жилого помещения в нежилое.
- неисполнение лицами, ответственными за содержание и ремонт жилых домов и жилых помещений, своих обязанностей.
- нарушения, связанные с предоставлением коммунальных услуг.
- нарушения, связанные с оплатой за жилое помещение и коммунальные услуги.
- нарушение требований раздела VIII Жилищного кодекса РФ об управлении многоквартирными домами.

К Уполномоченному также поступают жалобы от граждан на нарушение их прав в результате неправомерных действий (бездействия) сотрудников комиссий по жилищным вопросам, отделов по учету и распределению жилья администраций муниципальных районов области и города Саратова.

### ***Нарушение права на труд***

Этой проблеме посвящен специальный раздел доклада. Среди поступивших жалоб эти обращения составляют 4%. Так, наблюдаются случаи несвоевременной выплаты заработной платы, незаконного увольнения работников и т.д.

## **Другие направления защиты прав человека**

### ***Совершенствование законодательства***

Этому направлению работы посвящен специальный раздел доклада. Уполномоченный участвовал в экспертизе областного законодательства, а также в мониторинге законодательной деятельности, организованном Советом Федерации РФ

### ***Правовое просвещение.***

Этому направлению работы посвящен специальный раздел доклада. Так, Уполномоченным совместно с другими организациями был проведен объявлен конкурс журналистов «Золотая середина» на лучшее освещение в материалах темы защиты прав человека. Задать интересующие вопросы Уполномоченному жители Саратовской области могли на Интернет-конференции Уполномоченного по правам человека в Саратовской области на информационном портале «Саратовбизнесконсалтинг» 16 января 2007 года. Кроме того, Уполномоченным регулярно проводились «прямые линии» на радио «Эхо Москвы в Саратове» (6 декабря, 19 июля, 1 июня, 14 мая и 20 апреля 2007 года).

### ***Повышение квалификации***

В 2007 году два сотрудника аппарата Уполномоченного приняли участие в Курсе повышения квалификации сотрудников аппаратов Уполномоченных по правам человека, организованных СПб центром СТРАТЕГИЯ.

## **Общие условия работы Уполномоченного по правам человека в Саратовской области.**

В целом Уполномоченный по правам человека пользуется заслуженным уважением в области. Большой задел, созданный первым Уполномоченным, А.С.Ландо, эффективно развивается и Н.Ф.Лукашовой с учетом ее опыта предыдущей работы и

индивидуальности. Институт Уполномоченного стал полноценным участником общественно-политической жизни области, он действует в окружении созданных при его участии различных общественных Уполномоченных по правам человека – в системе образования, в системе исполнений наказаний и т.д. А сама Н.Ф.Лукашова также активно развивает свою медиаторскую функцию, в частности, проводя встречи общественных правозащитников с руководителями государственных органов области и правоохранительных структур.

## **Уполномоченный по правам человека в Республике Калмыкия**

### **Обзор института ,**

*Учреждение института.* Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Калмыкия» был принят 13 ноября 2000 года. 17 января 2001 года на пост Уполномоченного по правам человека в Республике Калмыкия был избран Владислав Алексеевич Сависько, к.ф.н., ранее работавший заведующим кафедрой философии и социологии Калмыцкого госуниверситета и председателем комиссии по правам человека при Президенте Республики Калмыкия. 16.02.2006 года он был вновь избран на пост Уполномоченного по правам человека в Республике Калмыкия.

### *Срок полномочий 5 лет*

*Цели и задачи* института Уполномоченного по правам человека в Республике Калмыкия близки к сформулированному во Введении в настоящий сборник «Варианту А», при этом в законе Республике Калмыкия место «международного сотрудничества» говорится о развитии «межнационального» сотрудничества в области прав человека.

В соответствии с республиканским законом, полномочия обсуждаемого института не ограничены госслужащими Республики Калмыкия, а распространяются и на федеральный структуры, действующие на территории Калмыкии, то есть реализуется «вариант В» компетенции Уполномоченного. При рассмотрении жалоб на нарушение прав человека Уполномоченный по правам человека и сотрудники его аппарата пользуются достаточно широким кругом полномочий, близким к полномочиям своего коллеги из Татарстана, приведенным во Введении. Однако среди закрепленных в законе возможностей отсутствует такая возможность, как «поручать государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы».

Уполномоченный по правам человека в Республике Калмыкия не обладает правом законодательной инициативы и правом обращения в Конституционный суд республики.

Аппаратом поддерживается регулярно обновляемый веб-сайт<sup>83</sup>.

### **Доклад за 2007 год**

#### ***Общая информация –***

Название «Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Калмыкия в 2007 г.», *объем 64 стр.*

*официально представляется* Главе Республики Калмыкия, в Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия, и *направляется* в Правительство Республики Калмыкия, в Верховный суд Республики Калмыкия и Прокуратуру Республики Калмыкия

<sup>83</sup>

<http://www.ombudsman.kalimportal.ru>



### *Характеристика.*

Доклад открывается цитатой Его Преосвященства Далай Ламы XIV. «Гармонии и дружелюбия, столь необходимые нашим семьям, народам и всему миру, можно достичь, лишь воспитав в себе доброту и сострадание. Помогая другим, заботясь о них, проявляя сочувствие и уважение, мы легко сможем решить многие проблемы»

В докладе дается оценка состоянию ситуации с правами человека в Республике Калмыкия, отражены наиболее важные правозащитные проблемы 2007 года, приводится информация о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Калмыкия. В 2007 году по поводу нарушения прав и свобод к Уполномоченному обратилось более 1000 граждан. Уполномоченным было принято к рассмотрению 540 обращений граждан, из них 25 коллективных. По сравнению с 2006 годом количество обращений к Уполномоченному осталось практически на прежнем уровне. Удалось восстановить нарушенные права более 20 процентов обратившихся граждан. Многим из обратившихся граждан была оказана консультационная помощь.

*В основу доклада* легли итоги рассмотрения обращений граждан, результаты встреч Уполномоченного и сотрудников его аппарата с населением, сведения, полученные в результате проверок учреждений организаций. При подготовке доклада также использованы статистические данные и информация органов государственной власти, информация доверенных представителей Уполномоченного, материалы «круглых» столов, семинаров с участием Уполномоченного, публикации средств массовой информации.

*Рекомендации доклада* как таковые отсутствуют,

### ***Специальные доклады***

В 2007 г. Уполномоченным подготовлены два специальных доклада:

«Соблюдение прав граждан, отбывающих и отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы в Республике Калмыкия» и «Права человека и гендерное равенство в Республике Калмыкия» Кроме того, Аппаратом Уполномоченного по правам человека в Республике Калмыкия было проведено выборочное социологическое исследование «Молодежь и наркотики» в рамках мониторинга алкогольной и наркотической ситуации в молодежной среде, с привлечением, уполномоченных по защите прав участников образовательного процесса, педагогов, родителей. Материалы исследования, также, как и специализированные доклады, представлены на веб-странице Уполномоченного.

### ***Взаимодействие с другими институтами прав человека внутри страны***

В.А.Сависько принял участие в очередной Всероссийской встрече Уполномоченных по правам человека России, 20-21 сентября 2007 года в п. Дагомыс Краснодарского края. В рамках встречи состоялись конференция «Концепция развития института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» и заседание Координационного Совета Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

### ***Международное сотрудничество***

В 2007 году Уполномоченный координировал в республике реализацию проекта ТАСИС «Повышение правовой осведомленности граждан о российской правовой системе», который осуществлялся в рамках программы сотрудничества России с Европейским Союзом. Организаторами проекта Калмыкия была признана одним из регионов, в котором все мероприятия были реализованы успешно. За успешную реализацию проекта в республике Уполномоченному была объявлена благодарность от имени Государственной Думы.

В рамках программы проекта "Повышение осведомленности общественности о российской правовой системе" Уполномоченный и руководитель Аппарата

Уполномоченного побывали в ознакомительной поездке в Брюссель и Люксембург с 10 по 16 декабря 2007 года. Программа поездки предполагала посещение Европейской комиссии, Суда Европейских сообществ и Министерства юстиции Бельгии.

4-18 мая 2007 года Уполномоченный совместно с уполномоченными по правам человека из различных регионов России принял участие в стажировке в Канаде, проводимой в рамках программы по консультациям и обменов в области управления (ГАЕР) между Россией и Канадой. Данное мероприятие проводилось по инициативе Консорциума общероссийской ассоциации «Женских неправительственных объединений».

#### ***Участие в подготовке национальных докладов и альтернативных доклады***

Уполномоченным по правам человека в Республике Калмыкия были представлены материалы для специального доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О практике изъятия российских паспортов у бывших граждан СССР, переселившихся в Российскую Федерацию из стран СНГ».

#### ***Самые важные направления деятельности:***

В 2007 году Уполномоченным уделялось особое внимание проблемам соблюдения прав детей-сирот, обеспечению равных прав и равных возможностей мужчины и женщины, соблюдению прав граждан отбывающих и отбывших наказание в местах лишения свободы, соблюдению прав граждан при призыве и прохождении военной службы.

#### **Основные правозащитные проблемы и результаты, описанные в докладе**

##### ***Условия содержания в местах лишения свободы***

Этой проблеме посвящен специальный раздел доклада. В жалобах граждане поднимают вопросы жестокого или унижающего человеческого достоинство обращения, угрозы личной безопасности, плохих условий содержания. Также к Уполномоченному поступали просьбы и ходатайства о содействии в переводе в другие учреждения для отбывания наказания по месту жительства, в получении условно-досрочного освобождения.

Особого внимания заслуживает ситуация, связанная с воспитательной колонией (с. Яшалта). В феврале 2007 года на территории данной колонии произошли беспорядки, которые привели к значительному материальному ущербу, нанесенному колонии. По мнению Уполномоченного, выезжавшего для проверки по данному факту в колонию, основными причинами происшедшего стали неграмотные действия администрации учреждения, нарушение принципа территориального отбывания наказания и несоответствие установленным нормам условий содержания воспитанников колонии, на территории которой ранее располагался детский сад.

##### ***Поведение милиции***

Этой проблеме посвящен специальный раздел доклада. Граждане часто жалуются на работу милиции. Большая часть жалоб, поступает от граждан, которые привлекаются к уголовной ответственности. Граждане жалуются на нарушения норм уголовно-процессуального законодательства при осуществлении предварительного следствия и дознания, угрозы и применение физической силы, психическое воздействие на них при расследовании уголовных дел. Основным способом реагирования на подобные жалобы Уполномоченного являются обращения в Прокуратуру Республики Калмыкия и Министерство внутренних дел по Республике Калмыкия с просьбой организовать проверку фактов, изложенных в жалобах.

Уполномоченного настораживает то обстоятельство, что в 2007 году ни по одной

из жалоб указанной категории факты и доводы заявителей не подтвердились. Уполномоченный рассчитывает на большее взаимопонимание и более тесное взаимодействие с данными ведомствами в работе по восстановлению нарушенных прав граждан.

Другую часть жалоб составляют жалобы граждан, которые являются потерпевшими по уголовным делам. В данных жалобах содержатся факты бездействия по расследованию уголовных дел, волокиты, равнодушия должностных лиц органов внутренних дел, прокуратуры.

### ***Права детей***

Правам детей посвящен специальный раздел доклада, занимающий по объему 20% от всего текста доклада. В этом разделе анализируются причины нарушений прав детей, связанные с федеральным и республиканским законодательством. К недостаткам федеральных законов Уполномоченный относит отсутствие закрепленных, единых для всех регионов федеральных государственных стандартов социального обслуживания и защиты детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, и гарантированных минимальных размеров пособий. В докладе отмечается, что на практике существует ряд проблем, связанных с применением ранее принятых законов в этой сфере. В частности, состояние социальной защиты детей, особенно детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находится в зависимости от материальных возможностей отдельных регионов и муниципальных образований, так и от произвольного, неединообразного подхода к нормативному определению гарантий прав детей, проживающих на территориях разных субъектов Российской Федерации. В республике приняты ряд законов, направленных на защиту прав детей. Однако единой Концепции семейной политики в республике на сегодняшний день нет.

Особое внимание в докладе уделяется проблемам детей-инвалидов и детей-сирот, в частности, нарушению прав детей-сирот на жилье.

### ***Права инвалидов***

К Уполномоченному регулярно поступают обращения граждан, считающих результаты **медико-социальной экспертизы (МСЭ)** по признанию инвалидами, определению группы инвалидности и степени ограничения к трудовой деятельности несправедливыми.

В защиту вышеуказанной категории граждан Уполномоченный обращается в Главное бюро медико-социальной экспертизы по Республике Калмыкия, а также в Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию, которые в большинстве случаев оставляют ранее принятые решения без изменений.

Неразрешенной продолжает оставаться ситуация, связанная с получением **инвалидами транспортного средства реабилитации.**

### ***Права пожилых людей***

К Уполномоченному поступают многочисленные обращения граждан по вопросу присвоения звания «ветеран труда». Изучив ситуацию, Уполномоченный принял решение обратиться в Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия с предложением рассмотреть вопрос о внесении дополнений в Закон Республики Калмыкия от 26 ноября 2004 г. № 165-III-3 «О социальной поддержке ветеранов труда и тружеников тыла» в части распространения льгот на лиц, имеющих трудовой стаж не менее 40 лет для мужчин и 35 лет для женщин, и награжденных республиканскими ведомственными знаками отличия в труде. К сожалению, предложение Уполномоченного было отклонено по причине дефицита бюджетных средств.

### ***Права пациентов***

Остается сложной проблема дополнительного лекарственного обеспечения. Недостаток финансирования из федерального бюджета вынуждает граждан приобретать лекарства за свой счет, а те, у кого отсутствуют средства, поставлены на грань выживания. Для разрешения сложившейся ситуации Уполномоченным было направлено обращение по вопросу увеличения финансирования лекарственного обеспечения на имя Председателя Правительства Российской Федерации.

### ***Права мигрантов и беженцев***

В 2007 году актуальной стала проблема изъятия у граждан, переехавших в России из других республик бывшего СССР, как необоснованно выданных паспортов граждан Российской Федерации. Учитывая социальную значимость проблемы, Уполномоченным было подготовлено обращение в Федеральную миграционную службу России с просьбой пересмотреть сложившуюся практику изъятия паспортов граждан Российской Федерации.

### ***Доступ к медицинскому обслуживанию и социальной защите.***

Этим проблемам посвящены два специальных раздела доклада.

Обращения по вопросам социального обеспечения являются одними из самых часто поступающих к Уполномоченному (13,69 процентов от общего количества обращений). Определенные трудности для граждан представляет порядок выбора между набором социальных услуг и ежемесячной денежной выплатой.

Продолжают оставаться актуальными вопросы обеспечения прав граждан, пострадавших от политических репрессий (высылка калмыков в 1944 г.). Граждане требуют возмещения морального вреда, увеличения размеров выплат денежной компенсации.

Остается сложной проблема дополнительного лекарственного обеспечения. Недостаток финансирования из федерального бюджета вынуждает граждан приобретать лекарства за свой счет, а те, у кого отсутствуют средства, поставлены на грань выживания.

### ***Право на судебное справедливое разбирательство***

В соответствии с уголовно-процессуальным и гражданским процессуальным законодательством России возможности регионального уполномоченного в этой сфере ограничены. При рассмотрении жалоб на решения, определения, приговоры судов Уполномоченным разъясняются нормы и требования законодательства, право и порядок обжалования судебных решений и приговоров. Большую часть заявителей по данной проблематике составляют осужденные и их родственники. Уполномоченный по правам человека в РК относится к той группе региональных уполномоченных, которые, в соответствии с буквой закона, не принимают жалоб на результаты судебного разбирательства.

В докладе отмечается, что остается острой проблема неисполнения судебных решений. Граждане жалуются на волокиту, бездействие со стороны судебных приставов. Уполномоченный планирует организовать «круглый» стол по этой теме с привлечением всех заинтересованных лиц.

### ***Право на жилище***

Этой проблеме посвящен специальный раздел доклада. Анализ обращений граждан, количество которых занимает первое место в почте Уполномоченного (15,35 процентов) свидетельствует, что нарушение жилищных прав является распространенным явлением. Поступающие обращения по поводу обеспечения права на жилище к Уполномоченному от жителей Республики Калмыкия имеют весьма разнообразный характер: это такие как предоставление жилых помещений для постоянного и временного проживания граждан, неудовлетворительное санитарное и техническое состояние жилых домов, бездействие ответственных за содержание и ремонт зданий должностных лиц и другие.

### ***Нарушение права на труд***

Этой проблеме посвящен специальный раздел доклада. Количество обращений граждан по поводу нарушения данных прав составляет 11,2 процента от общего количества обращений к Уполномоченному и занимает одно из ведущих мест в его почте. Основными темами жалоб были невыплата заработной платы, несоблюдение условий труда, незаконные увольнения, необоснованное привлечение к дисциплинарной ответственности.

Грубым нарушением трудовых прав граждан является невыплата заработной платы. При этом подобное нарушение прав граждан имеет место как на крупных предприятиях, так и на небольших. По данным органов статистики на 1 января 2008 года общая просроченная задолженность по заработной плате в республике составляет 17,25 млн. руб.

### **Другие направления защиты прав человека**

#### ***Совершенствование законодательства***

В 2007 году Уполномоченным в целях повышения социальной защищенности отдельных категорий граждан были внесены в Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкии предложения об инициировании внесения дополнений в Закон Республики Калмыкия «О социальной поддержке ветеранов труда и тружеников тыла» и об обращении в Государственную Думу с законодательной инициативой о внесении изменений в Закон Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», а также в Федеральный закон «О государственной социальной помощи».

Уполномоченный участвует в заседаниях рабочих групп комитета Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия. Так на одном из таких заседаний он представил заключение на проект Закона Республики Калмыкия «О миссионерской деятельности на территории Республики Калмыкия», затрагивающий вопросы реализации гарантий свободы совести и свободы вероисповедания.

#### ***Правовое просвещение***

Деятельность Уполномоченного по правовому просвещению осуществляется путем:

- организации и проведения конкурсов по правовому просвещению среди студентов, учащихся республики;
- сотрудничества Уполномоченного с образовательными учреждениями республики, в том числе через уполномоченных по правам участников образовательного процесса;
- взаимодействия со средствами массовой информации;
- участие в научно-практических конференциях, семинарах, форумах;
- создания собственных правовых информационных ресурсов.

#### ***Повышение квалификации***

В 2007 г. один сотрудник аппарата Уполномоченного принял участие в пятидневном семинаре-тренинге Курса повышения квалификации сотрудников аппаратов Уполномоченных в субъектах РФ, организованном СПб центром СТРАТЕГИЯ.

### **Общие условия работы Уполномоченного по правам человека в Республике Калмыкия.**

В целом политический режим в Республике Калмыкия относится к одним из наиболее авторитарных. В этих условиях Уполномоченный по правам человека делает акцент в

своей работе на развитие гражданского образования в республике, включая и создание системы общественных уполномоченных по правам участников учебного процесса.

## **Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае**

### ***Общие характеристики института***

*Учреждение института.* Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» был принят 21 октября 1997 года. Красноярский край стал таким образом первым регионом Сибири и Дальнего Востока и четвертым регионом России, где появился такой закон. Несколько попыток избрания Уполномоченного оказались неудачными, никто не мог набрать требуемого большинства голосов. Первым Уполномоченным по правам человека в Красноярском крае 8 февраля 2001 стал Иннокентий Егорович Жмаков, работавший последние года заместителем главы администрации одного из районов Красноярска, а ранее – начальник правового управления Администрации края. Вторым Уполномоченным по правам человека стал Марк Геннадьевич Денисов, избранный 3 апреля 2008 г., работавший ранее начальником управления общественных связей краевой администрации.

В соответствии с законом, в крае вводятся должности Уполномоченного по правам ребенка в Красноярском крае и Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае, которые являются одновременно заместителями Уполномоченного по правам человека в Красноярском Крае. На должности Уполномоченного по правам ребенка с 2006 г. работает Альбина Дмитриевна Комович, на вторую должность в декабре 2008 г. избран С.Е.Пальчин.

*Срок полномочий 5 лет*

*Цели и задачи* института Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае близки к сформулированному во Введении в настоящий сборник «Варианту Б».

*Полномочия Уполномоченного*

Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, в результате которых были нарушены права заявителя, без ограничений только госслужащими Красноярского края, то есть вариант Красноярска близок к «варианту В» полномочий.

При рассмотрении жалоб на нарушение прав человека Уполномоченный по правам человека и сотрудники его аппарата пользуются достаточно широким кругом полномочий, близким к полномочиям своего коллеги из Татарстана, приведенным во Введении. Однако среди закрепленных в законе возможностей отсутствует такая возможность, как право «знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу...»

Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае не обладает правом законодательной инициативы и правом обращения в Уставной суд края.

Аппаратом поддерживается регулярно обновляемый веб-сайт, на котором размещены материалы Уполномоченного<sup>84</sup>.

**Доклад за 2007 год**

---

<sup>84</sup> <http://www.upchkk.ru>

### ***Общая информация***

Название «Доклад о положении с обеспечением прав человека в Красноярском крае», объем 22 стр.

*официально направляется* в Законодательное Собрание, Губернатору Красноярского края, в краевой суд и прокурору Красноярского края, публикуется в "Ведомостях высших органов государственной власти Красноярского края".

*Характеристика.* В докладе даны общая характеристика положения с обеспечением прав человека в Красноярском крае, включая два основных направления (и соответствующие им разделы): соблюдение социально-экономических прав и обеспечение прав в уголовно- и гражданско-правовой сферах. Третий раздел – «Деятельность аппарата Уполномоченного» содержит статистику жалоб и обращений, а также информацию о проактивной работе аппарата Уполномоченного. Так, в течение 2007 г. поступило 5060 обращений (рост за год на 25%), из них восстановлены нарушенные права у 36,7%, оказана правовая помощь для обращения в компетентные органы в целях защиты прав – 37,0%.

Первая часть доклада *основана* полностью на официальных статистических данных, во второй части приводится количество жалоб на действия конкретных категорий органов власти. При этом каких-либо фамилий нарушителей прав человека не приводится.

*Рекомендации доклада* как таковые отсутствуют, однако доклад завершается следующим абзацем: «В июне 2007 г. по инициативе Уполномоченного Законодательным собранием края приняты «Основные направления по реализации государственной политики в области обеспечения конституционных прав граждан на территории края на 2007-2010 годы». Задача аппарата Уполномоченного осуществить контроль за реализацией этого важного программного документа»

### ***Специальные доклады***

Издан специальный доклад «По вопросу реализации населением края конституционного права на участие в осуществлении местного самоуправления»

### ***Взаимодействие с другими институтами прав человека внутри страны***

В 2007 г. изданы материалы зональной научно-практической конференции «Взаимодействия Уполномоченного по правам человека, общественных правозащитных организаций и СМИ по актуальным проблемам обеспечения прав человека в современных условиях: опыт, проблемы и реализации. Благодарностью Уполномоченного было отмечено 82 правозащитника, общественных деятеля и сотрудника органа власти за деятельность по осуществлению прав человека.

### ***Самые важные направления деятельности:***

1. Работа с обращениями граждан по фактам нарушения их прав
2. Правовое просвещение населения
3. Участие в подготовке нового закона Красноярского края «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае»
4. Участие в качестве постоянного члена в работе Общественных советов и комиссий:
  - Совета Гражданской ассамблеи Красноярского края
  - Комиссии по рассмотрению вопросов о помиловании при Губернаторе края
  - Совета при ГУВД Красноярского края
  - Совета при Управлении регистрационной службы России по Красноярскому краю
  - Совета при Управлении миграционной службы России по Красноярскому краю
  - Научно-методического Совета «Гражданское образование и светское воспитание»

### **Основные правозащитные проблемы и результаты, описанные в докладе**

### ***Условия содержания в местах лишения свободы***

В адрес Уполномоченного поступило 554 обращения от осужденных и их родственников с жалобами на нарушение их прав (11% от всех жалоб), в том числе 292 обращения на нарушения непосредственно в исправительных учреждениях. Основные проблемы, порождающие жалобы:

- проблемы медицинского обслуживания и связанные с ними вопросы установления инвалидности, назначения пенсий и социальных услуг
- трудовые правоотношения, в т.ч. не использование по специальности, нарушение техники безопасности, низкие заработки
- проблема трудовой занятости осужденных, число неработающих составляет до 40%. В итоге плохо погашаются иски по возмещению материального ущерба, чем нарушаются права потерпевших
- более трех тысяч осужденных не имеют в личном деле российского паспорта, более тысячи освободились без паспорта, что не позволяет им нормально адаптироваться на свободе.

### ***Поведение милиции***

Тринадцать процентов обращений содержали жалобы на работников правоохранительных органов, и прежде всего, работников следствия и дознания, а также сотрудников службы исполнения наказаний.

В жалобах указывалось на длительность сроков расследования, на необоснованность и нецелесообразность длительного содержания под стражей, на применение к задержанным и подследственным психологического и физического воздействия и иных методов с целью добиться признания, на нарушение права на защиту, на не предоставление свиданий с родственниками и т.д. Много было обращений на факты бездеятельности, отсутствие должной реакции на сообщения граждан о преступлениях, необоснованных отказов в возбуждении уголовных дел и их прекращений. Эти нарушения законности подтверждаются и статистикой. В 2007 году органами прокуратуры при проверках было отменено 2,8 постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел, из них 1,8 тыс. дел расследованы и направлены в суд, то есть права потерпевших граждан были восстановлены.

В докладе отмечается, что в деятельности органов внутренних дел стало больше открытости и информированности, оперативной реакции на жалобы граждан.

### ***Права детей***

Среди обратившихся к Уполномоченному одиннадцать процентов составляют обращения родителей и опекунов в защиту прав детей

В докладе особо отмечается неудовлетворительная ситуация с детьми-инвалидами, указывается на дефицит санаторно-курортных путевок для лечения и реабилитации детей-инвалидов. Так. В 2007 году только 52% нуждающихся детей получили путевки на полагающееся им ежегодное санаторно-курортное лечение. Второй проблемой стало обеспечение детей-инвалидов техническими средствами реабилитации, ими были обеспечены только 70% от нуждающихся.

### ***Права инвалидов***

В докладе обращается внимание на проблемы с обеспечением инвалидов специальным транспортом, который они должны получить в соответствии с законодательством. На учете по обеспечению такими средствами стоит 1840 чел., были обеспечены в 2007 г. – 2 человека.

Аналогичная ситуация в крае сложилась и с обеспечением инвалидов ортопедической обувью, креслами-колясками, протезами стопы, бедра, кардиостимуляторами. В 2007 году обеспечены были только половина нуждающихся.



### ***Права пожилых людей***

Из общего числа пенсионеров 22 процента получают пенсию ниже прожиточного минимума, установленного в крае. В Северный районах края ситуация еще хуже. Так в Эвенкийском районе минимальный размер пенсии ниже прожиточного уровня у 98% пенсионеров, в Северно-Енисейском районе – у 65%, в Туруханском районе – у 58%.

### ***Право на благоприятную окружающую среду***

В докладе отмечается, что в 2007 году не было предпринято серьезных практических мер по утилизации бытовых, промышленных и медицинских отходов. Распространенный характер носило наличие несанкционированных свалок, захламленность бытовыми отходами многих дворовых территорий, неудовлетворительное санитарное состояние подвалов жилых домов, распространенность насекомых и грызунов.

Недостаточно принималось мер по предупреждению природных и техногенных катастроф и последствий от них. Имели место факты наводнений с затоплением населенных пунктов, всевозможных взрывов на производстве и в жилых домах, разливы ртути. Обнаруживались факты наличия остатков токсических химических средств в брошенных контейнерах, цистернах и на складах.

Свое несогласие с политикой строительства новых зданий во дворах (уплотнительная застройка), нарушавших санитарные и экологические условия проживания, жители часто выражали в форме коллективных жалоб, пикетирования объектов строительства, принятия решений на сходах и в других формах.

### ***Доступ к правосудию и право на справедливое и своевременное судебное разбирательство***

В 2007 г. к Уполномоченному поступило 354 обращения граждан с жалобами на деятельность судов, из них 223 по вопросам уголовного судопроизводства и 131 по вопросам гражданского судопроизводства.

Получено 44 жалобы на необоснованные отказы судов в выдаче копий документов из уголовных дел или выдача их надлежаще не оформленными, чем нарушались права осужденных на дальнейшую судебную защиту.

На начало 2007 г. в следственных изоляторах ожидало начало судебного процесса от 6 до 9 месяцев 65 человек и от 12 до 18 месяцев – 22 подсудимых.

На действие (бездействие) службы судебных приставов поступило 34 обращения

### ***Право на жилище***

Существенная часть доклада посвящена проблемам обеспечения прав жителей на нормальные жилищные условия. Так, отмечается, что в рамках краевой целевой программы «Дом» на 2007-2009 годы, предусматривающей строительство жилья социального найма для граждан, признанных малоимущими и нуждающимися в жилых помещениях, в 2007 году введено всего шесть 16-квартирных домов, что является ничтожным показателем. Отмечается также, что в 2007 году эта программа прекратила существование.

По программе сноса непригодного для проживания жилья в Красноярске сдан один дом на 138 квартир и выделено 23 комнаты в коммунальной жилые

Вторая проблема, характерная для Красноярского края – это проблема переселения жителей из районов Крайнего Севера и приравненных к нему районов на юг края. В 2007 году в рамках соответствующей краевой программы было переселено лишь менее 100 семей из 10000 нуждающихся семей.

В докладе отмечается, что львиная доля обращений граждан в государственные и муниципальные органы касается нарушения их прав на качественное предоставление жилищно-коммунальных услуг.

### ***Право на труд***

Нарушения трудового законодательства носят массовый характер. В 2007 году органами прокуратуры и государственной инспекции труда выявлено 56677 фактов нарушения трудового законодательства. Массовый характер носят нарушения, связанные с охраной труда – установлено 27893 факта.

Наибольшее число нарушений законодательства о труде допущено на предприятиях сельского, лесного и лесоперерабатывающего производств, строительства и транспорта.

### ***Права военнослужащих и призывников***

На территории края состоит на учете 557 семей граждан, уволенных с военной службы и нуждающихся в улучшении жилищных условий, при этом в 2007 было выдано только 63 государственных жилищных сертификата

В 2007 г. отмечено сокращение жалоб на нарушение законодательства о призыве на военную службу.

## **Другие направления защиты прав человека**

### ***Совершенствование законодательства***

Уполномоченный принял участие в подготовке нового закона Красноярского края «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае»

### ***Правовое просвещение***

В 2007 г. среди студентов юридических и гуманитарных вузов края проводился конкурс на лучшую научную работу по теме «Голосуй за свое будущее». В конкурсе приняли активное участие десятки студентов университетов края. В новой редакции издано «Пособие для имеющих намерение обратиться за защитой в Европейский суд». По результатам социологического исследования, проведенного по заказу Уполномоченного по правам ребенка, издан отчет в брошюрном исполнении «Соблюдение прав детей в семье». Издана большим тиражом памятка «Права ребенка»

## **Общие условия работы Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае**

В целом для Красноярского края характерно достаточно серьезное отношение к работе института Уполномоченного по правам человека. Председателем законодательного собрания в течение уже почти десяти лет является д.ю.н., профессор- юрист А.Усс, юристы университета принимали активную роль в создании института, а также баллотировались на этот пост. Ранее по докладу Уполномоченного принималось специальное Постановление законодательного собрания края, в котором намечались конкретные меры по исправлению выявленных в докладе проблем.

При этом стоит отметить, что 2007 год был последним из двух «дополнительных» к основному сроку в пять лет работы Уполномоченного, выборы откладывались в связи с изменением структуры края, ликвидацией входящих в него двух автономных областей, и это не могло не наложить отпечаток на активность уже немолодого Уполномоченного.

В связи с громадной территорией края деятельность Уполномоченного была бы невозможной без сети его представителей, работающих на общественных началах в районах области, при этом многие проблемы нарушения прав человека разрешаются по сути этими представителями.

## Уполномоченный по правам человека в Московской области

### Обзор развития института.

*Учреждение института.* Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» был принят 12 января 2001 года. 26 апреля 2001 г. на пост Уполномоченного по правам человека в Московской области был избран Сергей Борисович Крыжов, к.т.н., руководитель юридической службы благотворительного гуманитарного фонда имени Александра Меня и преподаватель права в Московской государственной Академии приборостроения и информатики, подполковник запаса. После внесения в Закон об Уполномоченном в 2005 г. поправки, позволяющей депутатам областной думы отправлять его в отставку «в связи с выражением недоверия», ушел в отставку. 18 января 2006 г на пост Уполномоченного был избран Александр Евгеньевич Жаров, ранее - заместитель председателя Комитета по законности, вопросам власти и общественных связей, член Комитета по труду и социальным вопросам Московской областной думы.

### *Срок полномочий 5 лет*

Институт учрежден *в целях* обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдения органами государственной власти Московской области, органами местного самоуправления в Московской области и должностными лицами

*Цели и задачи* института Уполномоченного по правам человека в Московской области близки к сформулированному во Введении к настоящему тексту «Варианту А»,

В законе Московской области, как и в большинстве законов, принятых в последнее время, оговаривается компетенция уполномоченного принимать жалобы на действия государственной власти только данного субъекта РФ, то есть компетенция Уполномоченного близка к сформулированному во введении «варианту Г». В реальности Уполномоченные и в этих субъектах федерации принимают и рассматривают жалобы и на сотрудников федеральных служб, прежде всего на нарушения прав человека сотрудниками милиции или служб исполнения наказаний.

При рассмотрении жалоб на нарушение прав человека Уполномоченный и сотрудники его аппарата пользуются достаточно широким кругом полномочий, близким к полномочиям своего коллеги из Татарстана, приведенным во Введении. Однако среди закрепленных в законе возможностей отсутствует такие возможности, как право «поручать государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы» и право «получать объяснения от должностных лиц и государственных служащих».

Уполномоченный по правам человека в Московской области не обладает правом законодательной инициативы и правом обращения в Уставной суд области.

*Особенностью* Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» является внесенная в него в 2005 г. поправка, дающая депутатам Областной думы отстранить его от должности по собственному усмотрению («в связи с утратой доверия»), что вызвало само-отставку первого Уполномоченного.

### *форма отчета* годовой доклад

Аппарат Уполномоченного составляет около 35 человек и является самым большим среди всех региональных Уполномоченных. Аппаратом поддерживается регулярно обновляемый веб-сайт<sup>85</sup>.

<sup>85</sup> <http://www.ombudsmanmo.ru>

## Доклад за 2007 год

### **Общая информация**

Название «Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Московской области в 2007 г.», объем 126 стр. и 9 страниц диаграмм в Приложении

*Доклад официально представляется* Губернатору Московской области, в Московскую областную Думу, Уставный суд Московской области, Президиум Московского областного суда, Арбитражный суд Московской области и Прокурору Московской области.

*Характеристика.* В докладе дается оценка состоянию ситуации с правами человека в Московской области, отражены наиболее важные правозащитные проблемы 2007 года, приводится информация о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Калмыкия. В докладе указывается, что в 2007 году по поводу нарушения прав и свобод к Уполномоченному обратилось 5666 граждан, при этом 2156 обращений были обращениями собственно в Аппарат Уполномоченного, 3500 – к общественным представителям Уполномоченного в городах и районах области, и еще 10 обращений было получено через Интернет. Из полученных самим Уполномоченным и его аппаратом 656 письменных обращений было принято к рассмотрению – 250, в том числе завершено рассмотрение – 150, отказано в принятии к рассмотрению с разъяснениями заявителю – 252, передано по подведомственности – 154. В 2007 году нарушенные права были восстановлены в 80 случаях. Сотрудниками аппарата проведено 29 выездных проверок по жалобам.

*В основу доклада* легли данные постоянного мониторинга правозащитной ситуации в Подмосковье; - сведения, полученные в ходе посещения различных организаций и учреждений здравоохранения, образования, социальной защиты, системы исполнения наказаний, выездных приемов граждан; материалы, предоставленные государственными органами, общественными организациями; результаты проверок обращений граждан, проведенных непосредственно сотрудниками аппарата Уполномоченного или по его запросам органами государственной и местной власти и другими компетентными органами.

*Рекомендации доклада* сформулированы в общем виде в конце примерно половины разделов доклада.,

### **Специальные доклады.**

В 2007 г. Уполномоченным подготовлены специальный доклад «О соблюдений прав детей в Московской области».

### **Взаимодействие с другими институтами прав человека внутри страны**

28-29 июня 2007 г. состоялся выезд работников аппарата Уполномоченного в Калугу для обмена опытом с сотрудниками аппарата местного омбудсмана. Участники семинара обсудили тему: «Мониторинг состояния прав человека и правовое просвещение населения: опыт работы Уполномоченных по правам человека в Московской и Калужской областях». В сентябре Уполномоченный принял участие в ежегодной Всероссийской сочинской встрече уполномоченных по правам человека России, состоявшейся в п. Дагомыс.

Развиваются контакты Уполномоченного с общественными правозащитными организациями московского региона - «Комитетом за гражданские права» (А.В. Бабушкин), Региональной общественной организацией содействия защите прав детей «Право ребенка», (Б. Л. Альтшулер), Московским областным объединением «Комитет

---

защиты военнослужащих, ветеранов войн и Вооруженных Сил» (Е.И. Фуженко) и рядом других.

### ***Международное сотрудничество***

Сотрудники аппарата выезжали на международные конференции в Азербайджан и Киргизию. Состоялись встречи с представителями Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека и членами Исполнительного комитета Европейского института Омбудсмана.

### ***Самые важные направления деятельности:***

В докладе не выделены наиболее важные направления деятельности в 2007 г. Среди достижений отмечается, что в июне 2007 года подписано Соглашение о взаимодействии между Уполномоченным по правам человека и Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Московской области. Из доклада видно, что большую работу по восстановлению нарушенных прав человека выполняют представители Уполномоченного в районах области, действующие на общественных началах (на веб-странице Уполномоченного приведены координаты семидесяти двух).

### **Основные правозащитные проблемы и результаты, описанные в докладе**

#### ***Условия содержания в местах лишения свободы***

Этой проблеме посвящен специальный раздел доклада. Условия содержания осужденных, обвиняемых и подозреваемых по-прежнему не соответствуют в полной мере международным стандартам и требованиям отечественного законодательства. Многие объекты, используемые в настоящее время для содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, строились для иных целей. В некоторых следственных изоляторах отсутствуют надлежащие условия для проведения прогулок, камеры недостаточно отапливаются зимой, они сырые и темные, а летом, наоборот, в них жарко.

Среди общих причин нарушений прав человека в местах принудительного содержания следует выделить проблемы с комплектацией ИВС, СИЗО и колоний квалифицированным, добросовестным персоналом; их недостаточное финансирование; слабый ведомственный контроль и прокурорский надзор за соблюдением законодательства персоналом учреждений; их закрытость для контроля со стороны общественности.

Всего в 2007 году с целью проверки соблюдения прав граждан посещено 35 учреждений: 27 ИВС, 6 СИЗО и две воспитательные колонии для несовершеннолетних (Можайская и Икшанская).

#### ***Поведение милиции***

Этой проблеме посвящен специальный раздел доклада. Жалобы на нарушение прав человека правоохранительными органами традиционно составляют значительную часть обращений к Уполномоченному. В 2007 году поступило 147 таких жалоб (в 2006 году – 165), в том числе: 69 жалоб (47%) на действия (бездействие) и решения органов внутренних дел и прокуратуры, из них: - от потерпевших и их родственников – 39; - от подозреваемых и обвиняемых – 30. Жалобы на действия сотрудников МВД в связи с нарушениями процессуального характера говорят о:

- незаконном возбуждении уголовных дел либо отказе в возбуждении уголовных дел, равно как и приостановлении либо прекращении предварительного следствия;
- несоблюдении либо преднамеренное затягивании процессуальных сроков расследования и сроков проведения проверок;

- недобросовестном исполнении служебных и должностных обязанностей, злоупотребление должностными полномочиями, Вторая группа – это жалобы на применение недозволённых методов воздействия сотрудниками милиции на граждан в процессе задержания подозреваемых в совершении преступлений, а также на стадии дознания и предварительного следствия.

Уполномоченного настораживает то обстоятельство, что при направлении жалоб на проверку в прокуратуру в 2007 году ни по одной из жалоб указанной категории факты и доводы заявителей не подтвердились.

### ***Права детей***

Правам детей посвящен специальный раздел доклада, занимающий по объёму 10 стр. Выполненный в докладе анализ показал, что наибольшую актуальность имеют вопросы, связанные с реализацией: жилищных прав семей, имеющих детей - 35%; прав детей на образование - 13%; прав на охрану материнства и детства - 13%; прав на неприкосновенность и достоинство личности - 10%; прав на социальное обеспечение - 16%; прав на судебную защиту - 12%.

Анализ также показал, что действующие нормативные правовые акты социального, трудового, жилищного, налогового и других отраслей законодательства не в полной мере учитывают интересы семьи как социального института в целом. Законодательные нормы, как правило, устанавливают формы социальной поддержки, предоставления льгот и гарантий отдельным категориям граждан. Пока нет единого комплексного законодательного акта, регулирующего вопросы государственной поддержки семьи и содержащего нормы, направленные на сохранение и укрепление семьи, рождение и воспитание детей в достойных условиях, поддержание благосостояния семьи. Кроме того, одной из причин недостаточной защищённости детей является отсутствие централизации в деятельности органов опеки и попечительства,

### ***Права инвалидов***

Особенную озабоченность Уполномоченного вызывает положение инвалидов. Значительная часть жалоб этой категории граждан вызвана проблемами в организации работы Федерального государственного учреждения «Главное бюро медико-социальной экспертизы» (далее - ГБ МСЭ) и его филиалов по Московской области.

Растёт социальная напряжённость среди лиц, которым по состоянию здоровья жизненно необходимо установление инвалидности. В связи с трудностями и задержками в оформлении они не могут своевременно реализовать право на государственную социальную помощь, в том числе и на льготное лекарственное обеспечение, предусмотренное федеральным законодательством.

В 2007 году сохранила свою остроту проблема обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации, протезами и протезно-ортопедическими изделиями.

### ***Права пожилых людей***

В первую очередь граждане жалуются на низкий размер пенсий, сложности при их оформлении и ошибки при начислении пенсий Пенсионным фондом Российской Федерации. Особо следует отметить проблемы начисления так называемых льготных пенсий, которые назначаются досрочно отдельным категориям граждан. В докладе о деятельности Уполномоченного в 2006 году уже обращалось внимание на нарушение прав пенсионеров-льготников. В 2007 году данная проблема приобрела ещё большую остроту. Отдельно следует отметить проблемы, возникающие у граждан при отказе от набора социальных услуг.

### ***Права пациентов***

Остается сложной проблема дополнительного лекарственного обеспечения. Недостаток финансирования из федерального бюджета вынуждает граждан приобретать лекарства за свой счет, а те, у кого отсутствуют средства, поставлены на грань выживания. Многие граждане, обратившиеся по вопросу лекарственного обеспечения, отмечали, что аптек, выдающих лекарства по льготным рецептам, явно не хватает, расположены они порой далеко, и до них сложно добираться.

### ***Права мигрантов и беженцев***

В 2007 году в адрес Уполномоченного поступило 11 жалоб на нарушение права на приобретение гражданства Федеральной миграционной службы России (ФМС России). Причинами таких обращений являются: недостаток информации о возможностях получения гражданства заявителями или членами их семьи, а также о действиях, которые необходимо для этого предпринять; отказ должностных лиц в приеме документов, длительность процедуры их оформления и выдачи паспортов; проблемы в оформлении гражданства лицам, имевшим в прошлом гражданство СССР, проживавшим ранее за пределами Российской Федерации и прибывшим в Россию в 90-е годы.

### ***Доступ к мед обслуживанию и социальной защите***

В 2007 году Уполномоченным было рассмотрено 142 жалобы, касающиеся социальных вопросов. Это на 56 жалоб больше, чем в 2006 году. Значительное число обращений к Уполномоченному по социальным вопросам составляют жалобы на отказы должностных лиц Московской области в назначении компенсаций, субсидий, пособий, ежемесячных денежных выплат (ЕДВ) заявителям, а также в предоставлении льгот. Нередко обращения граждан вызваны недостаточной информированностью.

### ***Право на собственность***

В течение 2007 года в адрес Уполномоченного поступило 26 жалоб в которых содержится информация о нарушении прав граждан на землевладение и землепользование. Существенную долю занимают обращения, связанные с оформлением собственности на дачи. Часто встречаются также жалобы на отказ органов местного самоуправления в выделении земельных участков для индивидуального жилищного строительства.

### ***Право на судебное справедливое разбирательство***

Значительное количество обращений граждан касается судебных решений и выражают несогласие с ними. Уполномоченный не имеет механизмов влияния на эти решения. В отдельных случаях, например, при отказе судьи на встречи подсудимого с женой, вмешательство Уполномоченного позволило исправить ситуацию

В 2007 году (также как и в 2006) в адрес Уполномоченного поступило 11 жалоб по проблемам исполнения судебных решений. Наряду с объективными причинами - недостаточно отработанной правоприменительной практикой реализации заложенных в законодательстве механизмов обеспечения исполнения судебных решений, причиной нарушений являются и конкретные судебные приставы.

### ***Нарушение права на жилище***

Этой проблеме посвящен специальный раздел доклада. Жалобы по нарушению жилищных прав, (20% от всех жалоб), касаются практически всего спектра жилищных правоотношений: 1. Обеспечение прав на жилище: граждане жалуются на отказ в постановке на учет, длительное пребывание в очереди на получение жилья, нерасселение ветхого фонда, продажу общежитий вместе с проживающими, непредоставление жилья. 3. Состояние жилищного фонда: большие нарекания вызывает работа обслуживающих

организаций по проведению ремонтов и предоставлению услуг. Тарифы, по мнению заявителей, не соответствуют их объемам и качеству.

### ***Нарушение прав военнослужащих и призывников***

Этой проблеме посвящен специальный раздел доклада. Доля жалоб, поступающих в адрес Уполномоченного от военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, составляет 3 % от общего числа обращений.

Большинство из них связано с нарушениями прав на жилье, пенсионное обеспечение, предоставление различных мер социальной защиты и относится к компетенции федеральных органов. По-прежнему остается актуальной проблема соблюдения прав граждан при проведении призыва на военную службу. Стремление любой ценой выполнить план по призыву является одной из главных причин принятия призывными комиссиями необоснованных решений, грубо нарушающих права граждан.

В течение 2007 года поступали жалобы граждан, в том числе ветеранов войны, боевых действий и военной службы, проживающих в закрытых военных городках, на нарушение их прав в приватизации занимаемых ими жилых помещений.

### **Другие направления защиты прав человека**

#### ***Совершенствование законодательства***

В истекшем году была поддержана законодательная инициатива Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан о наделении региональных уполномоченных правом посещения следственных изоляторов. Соответствующий Федеральный закон был принят в июне 2007 года.

Подготовлено заключение Уполномоченного по проекту федерального закона № 11807-3 «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений их деятельности». Ряд предложений по совершенствованию законодательства внесены Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

#### ***Правовое просвещение***

Деятельность по правовому просвещению многообразна. Это статьи и интервью в средствах массовой информации, издание «Вестника Уполномоченного по правам человека в Московской области», буклетов, памяток, плакатов, информирование населения через Интернет-сайт, а также проведение семинаров, «круглых столов», встреч с правозащитной общественностью.

### **Общие условия работы Уполномоченного по правам человека в Московской области.**

В целом Уполномоченный активно встроен в систему государственной власти области, возглавляемую авторитетным губернатором области, генералом Грозовым. Он постоянно присутствует на заседаниях Правительства области, является заместителем председателя Комиссии по вопросам помилования на территории Московской области, членом коллегии Министерства по делам территориальных образований и Общественной палаты Московской области. В июне 2007 года подписано Соглашение о взаимодействии между Уполномоченным по правам человека и Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Московской области.

Работники аппарата делегированы Уполномоченным в состав постоянно действующих областных межведомственных комиссий: Жилищной комиссии, Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Губернаторе Московской области,



Комиссии по делам военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы и членов их семей при Правительстве Московской области, Совета по земельным отношениям Московской области и др.

Важной чертой работы аппарата является разветвленная сеть общественных помощников Уполномоченного (свыше семидесяти человек), которые берут на себя более половины обращений жителей.

### **Круглый стол Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ в отставке**

9-10 апреля 2010 г. в г. Московский (Московская область) состоялся Круглый стол Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ в отставке. Эта встреча была организована Координационным советом Уполномоченных по правам человека в РФ и Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ и СПб гуманитарно-политологическим центром СТРАТЕГИЯ при поддержке Московского представительства Фонда Фридриха Науманна.

Во встрече приняли участие девять Уполномоченных по правам человека в отставке - Уполномоченные по правам человека в Республике Башкортостан (1996-2004) Ч.Б.Газизов, в Смоленской области (1998-2008) В.Н.Осин, в Волгоградской области (2000-2009) М.А. Таранцов, в Самарской области (2001-2004) В.Н.Баландин, в Липецкой области (2001-2006) В.А.Бородин, в Московской области (2001-2005) С.Б.Крыжов, в Архангельской области (2002-2008) Н.П.Ахраменко, в Республике Коми (2002-2007) Л.М.Вокуев, в Брянской области (2003-2008) Б.М.Копырнов, а также Уполномоченный по правам человека в РФ (1998-2005) О.О.Миронов.

Участниками Круглого стола были также действующие Уполномоченные в субъектах РФ – Уполномоченные по правам человека в Самарской области (И.А.Скупова), в Свердловской области (Т.Г.Мерзлякова), в Кемеровской области (Н.А.Волков) и в Волгоградской области (В.А.Ростовщиков), а также действующий Уполномоченный по правам человека в РФ В.П.Лукин и сотрудники его аппарата.

Организаторов Круглого стола от СПб центра Стратегия представляли президент Центра А.Ю.Сунгуров, вице-президент центра А.Л.Нездюров, эксперт центра А.Г.Аракелян и стажер центра, студентка отделения прикладной политологии СПб филиала ГУ-ВШЭ Я.В.Лопатина.

Заседание Круглого стола открыли А.Ю.Сунгуров, Уполномоченный по правам человека в РФ В.П.Лукин и руководитель Московского представительства Фонда Фридриха Науманна Саша Тамм. Далее состоялась презентация А.Ю.Сунгурова на тему «Развитие института Уполномоченных по правам человека в России: достижения и

проблемы» и выступление О.О.Миронова, посвященное итогам деятельности и возможностям использования потенциала Уполномоченных по правам человека в отставке. Затем последовали выступления всех участников круглого стола, посвященных как своему опыту работы, как в качестве действующего Уполномоченного, так и после их отставки.

Дискуссия была продолжена и на следующий день, при этом ее участники уделяли основное внимание возможным формам самоорганизации Уполномоченных по правам человека в отставке, а также их развития как экспертно-консультативного сообщества. Среди возможных форм такой организации назывались создание Консультативного совета при Координационном совете Уполномоченных по правам человека, либо (и) секции Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека РФ. Предполагается также подготовка сборника текстов по итогам Круглого стола, а также проведение аналогичного Круглого стола через один год.

### **Список Уполномоченных по правам человека в отставке**

1. **Ахраменко Надежда Павловна**  
Уполномоченный по правам человека в Архангельской области (2002-2008)  
Избрана 28 мая 2002 г. В декабре 2008 не была избрана на второй срок.
2. **Баландин Владимир Николаевич**  
Уполномоченный по правам человека в Самарской области (2001-2004)  
Избран 25 сентября 2001 г., подал в отставку 25 мая 2004 г.
3. **Бородин Владимир Алексеевич**  
Уполномоченный по правам человека в Липецкой области (2001-2006)  
Избран 26 декабря 2001 г. При переизбрании в начале 2006 г. снял свою кандидатуру.
4. **Вагизов Рашит Гаязович**  
Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан (2000 – 2010)  
Избран 29.06.2000 г., избран повторно 23.06.2005. На третий срок не выдвигался.
5. **Виноградов Владислав Владимирович**  
Уполномоченный по правам человека в Астраханской области (1999-2005 гг.)  
Избран 25 ноября 1999 г. Переизбран на второй срок 23.10.03. Ушел в отставку в феврале 2005 г. после избрания депутатом Областной Думы.
6. **Вокуев Леонид Михайлович**  
Уполномоченный по правам человека в Республике Коми (2002 – 2007 гг.)  
Избран 27 февраля 2002 г. В марте 2007 г. не был избран на второй срок.
7. **Газизов Чингиз Бареевич –**  
Уполномоченный по правам человека в Республике Башкортостан (1996-2005 гг.)  
Избран 27.12.1996, переизбран на второй 26 декабря 2000 г. Работал до истечения срока полномочий в январе 2005 г.
8. **Глотов Василий Петрович**

Уполномоченный по правам человека в Амурской области (2001-2006 гг.)  
Избран 18 января 2001 г. На второй срок не баллотировался

**9. Дульнев Борис Николаевич –**  
Уполномоченный по правам человека в Ненецком автономном округе (2007-2010)  
Избран 22 октября 2007 г., отставлен решением Областного Собрания в ноябре 2010 г.

**10. Жеков Сергей Викторович**  
Уполномоченный по правам человека в Приморском крае (2003 – 2009 гг.)  
Избран 26 ноября 2003 г. На второй срок не баллотировался

**11. Жмаков Иннокентий Егорович**  
Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае (2001-2008)  
Избран 8 февраля 2001 г. В апреле 2008 г. баллотировался в первой попытке, на второй попытке не баллотировался.

**12. Ковалев Сергей Адамович**  
Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (1994-1995)  
Избран 17 января 1994 г., отстранен от работы решением Государственной Думы в марте 2005 г.

**13. Кокурхаев Карим-Султан Абдул-Каримович**  
Уполномоченный по правам человека в Республике Ингушетия (2003-2009)  
Избран 24 апреля 2003 г., переизбран в 2008 г. В сентябре 2009 г. отстранен от работы решением Парламента Ингушетии

**14. Копырнов Борис Моисеевич**  
Уполномоченный по правам человека в Брянской области (2003 – 2008)  
Род. 23.03.48, избран 25 декабря 2003 г. На второй срок не баллотировался.

**15. Крыжов Сергей Борисович –**  
Уполномоченный по правам человека в Московской области (2001-2005)  
Избран 26 апреля 2001 г. Подал в отставку в сентябре 2005 г. в связи с избранием депутатом Областной думы.

**16. Ландо Александр Соломонович**  
Уполномоченный по правам человека в Саратовской области (2001-2004)  
Избран 19 января 1999 г. На второй срок не выдвигался

**17. Матвеев Сергей Николаевич**  
Уполномоченный по правам человека в Пермской области (2001-2004)  
Избран 22 марта 2001 г., подал в отставку в ноябре 2004 г. в связи с переездом в Москву

**18. Миронов Олег Орестович**  
Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (1998-2004)  
Избран 22 мая 1998 г., в феврале 2004 г. не был избран на второй срок.

**19. Михайлов Игорь Павлович**  
Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге (2007-2009)  
Избран 4 июля 2007 г. Отставлен решением Законодательного Собрания в ноябре 2009 г.

**20. Осин Вячеслав Николаевич**

Уполномоченный по правам человека в Смоленской области (1998-2008)  
Избран 25 декабря 1998 г., переизбран 27.11.03. В декабре 2008 истек второй срок на должности.

**21. Салтыков Юрий Николаевич**

Уполномоченный по правам человека в Астраханской области (2005-2010)  
Избран 26 мая 2005 г., на второй срок в апреле 2010 г. не баллотировался

**22. Таранцов Михаил Александрович**

Уполномоченный по правам человека в Волгоградской области (2000-2009)  
Избран 13 апреля 2000 г., переизбран 27.10.2005, в марте 2009 г. подал в отставку в связи с избранием депутатом Областной думы.

**23. Тукумбетов Фатхлислам Гайнисламович**

Уполномоченный по правам человека в Республике Башкортостан (2005-2009)  
Избран 26 января 2005 г., на второй срок не баллотировался.

**Ушедшие от нас Уполномоченные по правам человека (список)****1. Алисултанова Светлана Султановна (1950-2009)**

Уполномоченный по правам человека в Республике Дагестан (2007-2009)  
Избрана 27 сентября 2007 г., скоропостижно скончалась 20 января 2009 г.

**2. Машков Виталий Владимирович (1944-2001)**

Уполномоченный по правам человека в Свердловской области (1997-2001)  
Избран 4 ноября 1997 г. Умер от тяжелой болезни 27 марта 2001 г.

**3. Прихленко Михаил Васильевич (1952-2009)**

Уполномоченный по правам человека в Республике Адыгея (2008-2009)  
Избран 28 мая 2008 г., скоропостижно скончался 4 сентября 2009 г.