

Институт Уполномоченного по правам человека в период подъема общественно-политической активности: свой среди чужих, чужой среди своих¹.

А.Ю. Сунгуров, НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург, asungurov@mail.ru

Е.А. Глухова, НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург, katerinaglukhova@gmail.com

Темой данного исследования является анализ деятельности института Уполномоченного по правам человека в условиях подъема общественно-политической активности зимы-весны 2011/2012 годов. В этот период требования реализации политических прав человека, в первую очередь права на честные и справедливые выборы впервые стали требованием не отдельных «продвинутых» граждан, а десятков и сотен тысяч жителей нашей страны, прежде всего, конечно, жителей крупных и крупнейших городов. Как в этой ситуации повели себя Уполномоченные по правам человека, у которых жалобы на нарушение политических прав составляли ранее менее одного процента? Как проявилась их функция посредника между обществом и властью в условиях массовых митингов и шествий? Стали ли они той частью государственного аппарата, которая оказалась наиболее открытой для требований граждански активной части населения? Поиск ответов на эти вопросы и являлся целью настоящей работы.

Объектом исследования является институт Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ и Уполномоченного по правам человека в РФ, предметом исследования – особенности деятельности этого института в период роста общественно-политической активности. В работе используется компаративистский и структурно-функциональный подходы. Объектом анализа также являются сайты Уполномоченных по правам человека, рассматриваемые в качестве саморепрезентации их деятельности, публикации в СМИ, а также экспертные полуструктурированные интервью.

Результаты исследования, показывают, что наиболее чувствительными к изменению общественно-политической активности населения, реагирующими на эти изменения и максимально реализующими свою функцию посредника, медиатора между обществом и структурами государственной власти являются те Уполномоченные по правам человека, которые и ранее уделяли существенное внимание про-активной компоненте своей деятельности по сравнению с ре-активной составляющей, несмотря на большой поток жалоб и обращений, на которые им всегда приходилось и приходится оперативно реагировать.

¹Исследование выполнено при поддержке гранта Научного фонда НИУ ВШЭ, № 13-09-0115. Статья опубликована в: XIV Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества [Текст] : в 4 кн. / отв. ред. Е. Г. Ясин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. Кн. 4. С. 485-493.

В качестве основных кейсов для анализа данной проблематики была проанализирована деятельность Уполномоченных по правам человека в следующих субъектах: Санкт-Петербург, Свердловская область и Самарская область. Выборка данных субъектов обоснована тем, что все три Уполномоченных имеют академическое прошлое и баллотировались в законодательные органы, то есть занимались политической деятельностью.

Санкт-Петербург.

Судьба института Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге с самого начала складывалась непросто, и исследуемый период также не стал исключением. За месяц до начала всплесков гражданской активности второй петербургский омбудсмен – А.С. Козырев, подал в отставку.

Заняв пост Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге, он избрал осторожный стиль работы и в своей деятельности отдавал предпочтение направлению работы, связанному с правовым и культурным просвещением, стремясь таким образом не прямо воздействовать на органы государственной власти, а влиять на правовую культуру государственных органов и граждан. Это обусловлено его личными качествами, печальным опытом первого петербургского омбудсмана И.П. Михайлова, в 2009 году отправленного депутатами Законодательного Собрания в отставку [Петрова, Сунгуров, 2012], и наличием у А.С.Козырева такого ресурса как опыт работы в качестве председателя комиссии в первом демократическом Ленсовете и хорошая репутация в среде петербургской независимой творческой интеллигенции. И, тем не менее, проведя всего два года в должности омбудсмана, 5 ноября 2011 года Алексей Козырев подал в отставку, объяснив это решение тем, что «справедливо дать новому руководству Петербурга возможность решить, кому быть уполномоченным по правам человека»[Постановление, 2012]. Можно предположить, что причиной отставки были приближающиеся выборы в Законодательное Собрание, Государственную Думу, а также выборы Президента РФ. Возможно, А.С. Козырев прогнозировал всплеск гражданской активности и стремился избежать ответственности. Здесь еще стоит упомянуть, что при назначении А.С. Козырева на должность омбудсмана, ему, как утверждает один из респондентов, поступил звонок из Смольного, и было высказано пожелание о том, чтобы уполномоченный не проявлял информационной активности. Таким образом, в важный для Санкт-Петербурга период всплеска гражданской активности, город остался без посредника между властью и обществом. Через месяц после президентских выборов, 4 апреля 2013 года был избран новый Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге – А.В. Шишлов, член партии «Яблоко». В прошлом он был, как и

А.С.Козырев, депутатом Ленсовета, но кроме того – и депутатом Государственной Думы 2 и 3 созывов, включая опыт работы в 2002-2003 гг. председателем комитета по образованию и науке.

В период отсутствия омбудсмана в Петербурге, обращений по поводу нарушения политических прав граждан не поступало и сотрудники аппарата эту проблему не поднимали. До мая 2012 года на сайте Уполномоченного и в СМИ нет ни одной публикации на эту тему. В свою очередь с момента избрания омбудсмана, менее чем за год, на информационном портале Петербургского омбудсмана появились 22 публикации, посвященных защите политических прав граждан таких как: право на участие в управлении делами государства и право на свободу собраний.

В мае 2012 года в Законодательное собрание Санкт-Петербурга был внесен проект Закона «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О собраниях, митингах, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге», который сильно ограничивал право граждан на свободу собраний. Уполномоченный обращался к Председателю Законодательного собрания Санкт-Петербурга «с предложением провести публичные слушания по данному законопроекту до его рассмотрения в первом чтении, подчеркнув, что принятие закона в таком виде может существенно изменить условия реализации в Санкт-Петербурге гарантируемого статьей 31 Конституции Российской Федерации права собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования» [По инициативе, 2013]. Уполномоченный убежден, что: «Попытки ограничения этого права могут приводить лишь к конфронтации и росту напряженности в обществе. Законодательное регулирование в этой сфере должно стремиться к нахождению справедливого баланса, учитывающего вопросы безопасности и жизнедеятельности города, приоритетность фундаментальных прав и свобод, гарантированных российской Конституцией» [Жители, 2013].

Также в качестве одного из показателей роста гражданской активности в Санкт-Петербурге возросло число митингов и одиночных пикетов. С целью обеспечения соблюдения прав человека в ходе этих мероприятий омбудсмен лично и сотрудники его аппарата их посещали и следили за законностью действий, предпринимаемых как полицией, так и гражданскими активистами. Исходя из доклада за 2012 год и публикаций на сайте, данная работа необходима, по мнению А. Шишлова, так как важно, чтобы полиция понимала, что ее задача охрана правопорядка, а не охрана государства от собственных граждан.

Важно отметить, что проблематика совершенствования законодательства и защита права на собрания нашла отражение в Докладе Уполномоченного за 2013 год в одноименном

разделе. Другая проблема, которая также освещена в Докладе петербургского омбудсмена – это - Право на участие в управление делами государства. Подробному обсуждению проблемы фальсификации в ходе президентских выборов 2012 года также посвящен целый раздел, в конце которого Уполномоченный отмечает, что существующая государственная система рассмотрения жалоб на нарушение избирательных прав граждан неэффективна, а подобная правоприменительная практика фактически разрушает ключевой элемент демократии – систему свободных выборов.

Кроме попытки ограничить реализацию права граждан на свободу собрания, во время подъема общественно-политической активности Государственной Думой были приняты поправки к закону об НКО, приравнивающие часть правозащитных организаций к иностранным агентам. В результате чего в начале марта 2013 г. начались массовые проверки в петербургских НКО. И Омбудсмен обратился к Генеральному прокурору с просьбой при проведении проверок не забывать о том, что проверкам подвергаются серьезные организации с уважаемые люди с достойной репутацией.

В целом за первый год работы А. Шишлов продемонстрировал свое ясное понимание посреднических и образовательных функций института Уполномоченного по правам человека. Он активно взаимодействовал с органами власти на предмет восстановления прав человека и совершенствования системы с целью предотвращения нарушений прав не только социальных человека, но и политических.

Свердловская область.

В Екатеринбурге институту Уполномоченного по правам человека в 2013 году исполнилось 15 лет. С 2001 года это должность занимает Татьяна Георгиевна Мерзлякова. Ситуация прямо противоположная истории петербургского института, где с 2007 года назначен уже третий Уполномоченный. Во многом причина такого длительного пребывания в Т. Мерзляковой в должности омбудсмена кроется в ее профессиональном подходе и богатом опыте работы. Татьяна Георгиевна 16 лет проработала журналистом, затем была депутатом Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области, а также она работа в исполнительных органах власти. Подобная биография свидетельствует о том, что она умеет корректно и правильно излагать свои мысли и находить подход, как к представителям власти, так и к гражданам. Т. Мерзлякова действительно умеет работать аккуратно. Об этом говорит тот факт, что проблематике возросшей гражданской активности не посвящена ни одна из ее публикаций на сайте уполномоченного, в средствах массовой информации не удалось обнаружить ни одного ее интервью на эту тему. Однако о том, что волны гражданской активности не остались без внимания свидетельствуют 5 публикаций на

сайте омбудсмана и вступление к ежегодному докладу Уполномоченного по правам человека в Свердловской области за 2012 год. Ни в одной из публикаций на сайте Уполномоченным прямо не выражена позиция в отношении митингов и защиты политических прав граждан, нет высказываний о недемократичности действий власти.

Например, на сайте Уполномоченного по правам человека в Екатеринбурге представлена информация о прошедшей встрече Т. Мерзляковой с губернатором Свердловской области, где они обсудили важные проблемы в области прав человека: «Также Уполномоченный по правам человека Т.Г. Мерзлякова поделилась своими впечатлениями от наблюдения за происходящим в области митингами, встреч с сотрудниками и руководством ГУ МВД по Свердловской области» [Об анализе, 2013]. На этом информационное освещение работы УППЧ в отношении всплесков гражданской активности и защиты политических прав заканчивается. Или же в другой статье сказано «Как Уполномоченному по правам человека удалось убедить Губернатора, ФСО, милицию не запрещать акцию в день памяти Натальи Эстемировой, совпавшим с днем встречи Президента Медведева и Канцлера Меркель в Екатеринбурге?» [Об анализе, 2013]. Из этих и других публикаций, очевидно, что Т. Мерзлякова не игнорирует гражданские волнения, но и не стремится выступать с громкими заявлениями в защиту ценностей свободы и демократии, а в результате митинги в Свердловской области не запрещают. Медиативную функцию между властью и обществом, а также между отдельными социальными группами, которую стремится выполнять Татьяна Георгиевна, подтверждает и введение к ее докладу о состоянии прав человека в Свердловской области в 2012 году. В докладе сказано: «..в нашем лексиконе появились новые слова. Новые дискуссии объединяли либо разъединяли нас. И Уполномоченный по-прежнему вызывал критику сторон, потому что все спорящие были убеждены, что они правы, и потому были не намерены сдавать ни одной позиции, а шаг навстречу порой делать некуда: между спорящими пропасть непонимания. Над пропастью быть труднее, но именно такую позицию порой приходилось занимать Уполномоченному, сокращая расстояние между непонимающими друг друга» [Ежегодный доклад, 2013]. В числе причин конфликтов и противостояний она не называет нарушение законодательства, прав граждан или нелегитимность выборов. Говоря о противостоянии она говорит прежде всего о непонимании между разными социальными группами, между состоятельными людьми, которые хотят принимать участие в управлении своей страной и людьми, которые помнят, как им годами не платили зарплату пока не пришли к власти, те люди, которые избираются снова и снова на протяжении последних десяти лет. Уполномоченный говорит, о трудных с экономической точки зрения временах и предлагает обществу и государству объединиться,

сотрудничать и соблюдать закон. И на самом деле трудно отрицать, что соблюдение закона и взаимное уважение, это не тоже самое, о чем просят граждане, выходя на митинги.

Самарская область.

Дополняет картину с описание деятельности Уполномоченных по правам человека в период подъема общественно-политической активности зимы-весны 2011/2012 годов работа омбудсмена в Самарской области – Скуповой Ирины Анатольевны.

И.А. Скупова занимает должность Уполномоченного по правам человека в Самарской области с 2004 года. До избрания на эту должность Ирина Анатольевна, историк по образованию, занималась преподаванием истории в Куйбышевском аэрокосмическом институте, а затем – в Самарской государственной экономической академии, а также в 2003 году баллотировалась в депутаты Государственной Думы Российской Федерации от партии «Яблоко».

В информационном обеспечении деятельности Уполномоченного по правам человека в Самарской области всплеск гражданской активности занимает не совсем не большую долю – 5-6 публикаций. Однако в ежегодном докладе омбудсмена о состоянии прав человека в области за 2012 год этой проблематике посвящен целый раздел. К тому же возникновение новых проблем в данном поле политики нашло отражение в саморепрезентации института.

За указанный период появилось много аналитических публикаций о том, кто такой омбудсмен и чем он занимается, в частности публикация на сайте Уполномоченного «Необычный чиновник, или Кто такой омбудсмен и откуда он взялся» и «Институт Уполномоченных по правам человека и стереотипы его восприятия» [Информационный портал, 2013]. В материале подробно описано кто такой Уполномоченный, его основные функции и инструменты осуществления полномочий. Возможно, это вызвано ожиданием возрастания количества обращений. Однако, сам омбудсмен отмечает, что ожидаемого возрастания числа обращений, в том числе и по причине нарушения политических прав граждан не произошло.

Общее число жалоб на нарушение политических прав граждан в 2012 году приведено в таблице ниже.

Право	Количество обращений	Процент обращений от общего числа
Право избирать и быть избранным	12	0,3%

Право на свободу слова	6	0,2%
Право на свободу собраний	0	0,0%

Важно отметить, что, несмотря на то, что Уполномоченным не было получено ни одного обращения по поводу нарушения прав на свободу собраний и относительно небольшой объем жалоб на нарушения права избирать и быть избранным, И. Скупова не закрыла глаза на происходящее и отреагировала на нарушения, информация о которых была опубликована в средствах массовой информации и социальных сетях. Отражение эти процессы нашли в ее ежегодном докладе, посещении митингов и массовых мероприятий, контроле работы правоохранительных органов и появлении информационных материалов на сайте Уполномоченного. Например, материал о том, как правильно организовать митинг, права и обязанности граждан во время проведения мероприятия, правила поведения на мероприятии такого рода и другая полезная информация.

В своем докладе за 2012 год И. Скупова занимает позицию активной части гражданского общества и призывает власть к ответственному поведению и настаивает на том, чтобы региональная власть услышала общество и продолжила диалог, даже несмотря на убедительную победу В. Путина на президентских выборах, потому что по ее мнению: «Совершенно нормально, что часть населения, придерживающаяся иных политических взглядов, предпочла оппозицию за рамками и в противовес создаваемым властью форматам. Вместе с тем нельзя отрицать, что есть группы активных граждан, которые занимают собственную гражданскую позицию, иногда нелояльную власти»[Информационный портал, 2013].

Кроме того, Уполномоченный демонстрирует убежденность, что продолжение диалога необходимо с целью урегулирования общественных отношений и планирует провести работу с законодательством регулирующим взаимоотношения общества и власти в подобных критических ситуациях.

Ввиду твердой позиции омбудсмана и ее обращений в правоохранительные органы по поводу нарушений во время проведения одного из митингов, руководство ГУ МВД России по Самарской области инициировало ряд встреч Уполномоченного с личным составом батальона патрульно-постовой службы Управления МВД России по г. Самаре.

В результате рассмотрения реакции Уполномоченных по правам человека в трех субъектах на события 2011-2012 года, кроме общей чувствительности к данным событиям, необходимо отметить, что в их докладах и деятельности реактивный компонент не является

основным. То есть в отличие от прежних докладов и докладов коллег из других субъектов омбудсмены уделили внимание проблематике защиты политических прав, несмотря на отсутствие обращений в некоторых случаях, а общий объем информации о ре-активной деятельности сократился, появилось больше информации по тематике правового просвещения и мониторинга законодательства. То есть типичный для омбудсменов в поставторитарных странах приоритет защиты прав человека отступил перед приоритетом парламентского контроля и предупреждения случаев “ненадлежащего управления”, в Санкт-Петербурге в результате произошедших событий стало развиваться более тесное сотрудничество Уполномоченного с общественными правозащитными организациями, что свидетельствует о том, что омбудсмен в России постепенно уходит от образа «уважаемого бюро жалоб» и трансформируется в действующего посредника между обществом и властью.

Список литературы

Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Свердловской области за 2012

год. URL: <http://ombudsman.midural.ru/files/51495cdb32e11.pdf> (Дата обращения: 26.03.13)

Жители Санкт-Петербурга должны иметь возможность публично выражать свою позицию». // Информационный портал «Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге»

URL: http://www.ombudsmanspb.ru/news/iID.680.html#news_post_711 (Дата обращения: 24.03.13)

Информационный портал «Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Самарской области» URL: <http://www.ombudsman63.ru/materials/view/84> (Дата обращения: 26.03.13)

Об анализе поступающих обращений Уполномоченный по правам человека рассказал Губернатору вовремя рабочей встречи».

URL: <http://www.ombudsmanspb.ru/zakonodatelstvo> (Дата обращения: 24.03.13)

Петрова Л. А., Сунгуров А. Ю. Институты–посредники между органами власти и обществом: случай Санкт-Петербурга. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012, № 2, с. 78–96.

По инициативе Уполномоченного в Законодательном собрании состоятся общественные слушания по концепции проекта Петербургского закона о митингах.// Информационный портал «Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге»
URL:http://www.ombudsmanspb.ru/news/iID.680.html#news_post_680 (Дата обращения: 24.03.13)

Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга о досрочном прекращении полномочий Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге И. П. Михайлова.// Информационный портал «Законодательное собрание Санкт-Петербурга. Официальный сайт»
URL: <http://www.assembly.spb.ru/manage/page/?tid=633200002&nd=458271164> (Дата обращения: 15.05.12)