

Неоконченная история петербургского омбудсмана¹

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 уровне². 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 неудобной 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 поставоритарного 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

¹ Опубликовано в: Институт Уполномоченного по правам человека в России: опыт ветеранов и позиции экспертов. – СПб.: Норма, 2011. С.70-88. В работе использованы результаты, полученные в ходе реализации проекта «Сравнительный анализ взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества в процессе становления и развития публичной сферы двух регионов (Санкт-Петербург и Нижегородская область): институты, процессы и инновационные модели», выполненного в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2011-2012 гг.

² 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>

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 Швеции³.

Предметом дискуссий стали два законопроекта, представляющие собой две различные концепции института омбудсмена. Первый из них – законопроект под общей редакцией Бориса Вишневого – 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 омбудсмена. Такой статус петербургского омбудсмена 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 омбудсмена, который был бы независим в своей деятельности от государственных структур. Поразному 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 депутата⁴. Напротив, сторонники парламентской модели доказывали, что реальная независимость омбудсмена еще не гарантирована фиксированием в законе такого формального статуса. По мнению, например, автора одного из проектов депутата Л.П. Романкова, независимость омбудсмена 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

³ 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.

⁴ 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.

палате⁵). 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 года⁶. Санкт-Петербург стал, таким образом, пятым субъектов Российской Федерации, в котором появился такой закон⁷.

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

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

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 летом⁸, открыв, таким образом, возможность для избрания омбудсмана. Главная новация состоит в том, что теперь 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 омбудсмана, в отличие от 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 омбудсмана 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".

⁸ 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.

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 ЗакСа⁹. Выдвигался на должность омбудсмана 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 омбудсмана и некоторые депутаты ЗакСа.

Подчеркнем, что в то время выборы омбудсмана 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 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 Нестерова¹⁰, 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.¹¹ 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

⁹ Н.М.Гиренко погиб летом 2004 года от руки националистов-радикалов.

¹⁰ см. интервью с Юрием Нестеровым: "Поддержка губернатором моей кандидатуры не накладывает на меня никаких обязательств". - <http://spb-ombudsman.narod.ru>

¹¹ Юрий Нестеров. Тайна, убивающая демократию. - // Дело, 19 марта 2001 года.

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 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 направленности¹², против такого кандидата выступил и Уполномоченный по правам человека в РФ И.П.Лукин. Более того,

¹² 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>

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, уволившийся 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 В.П.Лукина, так и по поводу проблема межэтнических отношений в городе¹³. 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 политике 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 ЗакС¹⁴. Поддержала кандидатуру И.П.Михайлова и фракции 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 общества¹⁵.

¹³ 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>

¹⁴ Наталия Евдокимова: "Поддержка коммунистами Игоря Михайлова это сговор под руководством Лобко". <http://www.zaks.ru/new/archive/view/31266-0>

¹⁵ См., например: Татьяна Лиханова // В какие места расцелуют парламентарии коллегу Михайлова? <http://www.zaks.ru/new/archive/view/31387>

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 высокопрофессиональной¹⁶. 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 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 законодательной 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 доклад¹⁷. 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.

¹⁶ Технология законодательства (Опыт Санкт-Петербурга). / Под ред. И.П.Михайлова. – СПб.: ИПЦ СПГУДТ, 2006.

¹⁷ 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.

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"¹⁸

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 -

¹⁸ 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>

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 омбудсмента 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 уполномоченного¹⁹. 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 отсутствия каких-либо нарушений законодательства в процессе муниципальных выборов²⁰. 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

¹⁹ Андрей Рысев. «Единую Россию» перестал устраивать питерский омбудсмен.
<http://www.cogita.ru/news/hronika/edinuyu-rossiyu-perestal-ustraiivat-piterskii-ombudsmen>

²⁰ 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>

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"²¹. В решении Контрольной группы²² 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 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 неправомочным 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 незаконным²³. 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

²¹ Андрей Рысев. Как породили, так и сняли: Комментарии отставки Игоря Михайлова. <http://www.cogita.ru/news/hronika/kak-porodili-tak-i-snyali>

²² 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>

²³ 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-nezakonnoi>

его выступление «Комсомольская правда»²⁴. 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 и оставалось там и в январе 2011 года²⁵.

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 Курносовой: «Лишение полномочий омбудсмена Игоря Михайлова безусловно связано с его политической деятельностью, но боюсь, что истинные причины заключаются 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 ОГФ²⁶.

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 компания, 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

²⁴ Ирина Тучинская. Депутаты ЗакСа решили судьбу уполномоченного по правам человека. <http://spb.kp.ru/daily/24381/561449/>

²⁵ <http://www.hro.org/node/6613>

²⁶ http://www.mr7.ru/news/politics/story_19374.html

возможно, так как речь идет о сотнях миллионах рублей компенсаций и это, конечно неприятно»²⁷.

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 агентства²⁸.

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 Единорогов, и недовольство руководителей корпораций и представителей силовых структур самой независимой работой Уполномоченного по защите прав человека. Главным же выводом оказывается то, 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

²⁷ Цит. по: Андрей Рысев. «Единую Россию» перестал устраивать питерский омбудсмен.

<http://www.coqita.ru/news/hronika/edinuyu-rossiyu-perestal-ustrivat-piterskii-ombudsmen>

²⁸ 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>

на модель «парламентского омбудсмана», чтобы защитить новую государственную структуру от самовластия исполнительной власти, то в конце нулевых годов надо было защищать омбудсмана 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 омбудсмана Петербурга И.П.Михайлова. Этот опыт убедительно показывает высокую эффективность самого функционала института омбудсмана. 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.