



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

А. Л. Нездюров

Структуры гражданского общества
и становление института
Уполномоченного по правам
человека

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Nezdyrov_str.pdf

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ
<http://www.hse.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

А. Л. Нездюрлов

Структуры гражданского общества и становление института Уполномоченного по правам человека



Целью настоящей работы является анализ роли структур гражданского общества в появлении и развитии института омбудсмана (Уполномоченного по правам человека)¹

Потребность в этом институте в странах со стабильным демократическим режимом давно осознала политическая оппозиция (в первую очередь парламентская), и различные объединения граждан, отстаивающие их интересы перед государством. Они осознали, что для текущей (между выборами и, не дай бог, революциями) защиты конкретных зафиксированных в законах прав отдельных граждан и их групп от произвола чиновников, от коррупции, от управленческих ошибок, может быть использовано обращение к государственному контролеру законности — омбудсману. Омбудсман может стать защитником их прав, а не только сложные, долгие и, как правило, дорогие судебные процессы или процедуры обращения к вышестоящим властям, сами полные произвола. Через омбудсмана обращение «доходило до власти» в отличие от суда быстрее, дешевле и проще. В отличие от запросов от оппозиционных (или «заднескамеечных») депутатов, от подачи петиций, маршей, митингов и бунтов обращение через омбудсмана, как посредника, для правящей группы лишалось конфронтационности, приобретало не политический (в смысле борьбы «чужих» за отнятие власти от «своих»), а правовой и управленческий характер «помощи» от уполномоченного властью («своего») контролера в

¹ Мы будем использовать в данной работе определение омбудсмана, приведенное в статье А.Сунгурова в настоящем сборнике.

указании на «неполадки» в ней. «Потребителем услуг» омбудсмана, как посредника и защитника перед властью, все больше становились граждане и их группы, но и для власти усилилось значение этого института, как «предохранительного клапана», легко переводящего проблемы граждан в нереволюционное и правовое поле. Соответственно, и представители власти стали участвовать в инициировании заимствования данного института у других стран, регионов и муниципалитетов, а также приспособлении его к национальным, региональным и местным традициям².

На определенном этапе развития правовых и демократических принципов государственного управления и его публичности в большинстве стран институт омбудсмана стал самой открытой государственной структурой. Необходимый при, как правило, рекомендательном характере действий авторитет в узких сферах власти приданный ему законом, усиленный авторитетом действий его высококвалифицированных юристов в новых условиях потребовал дополнения авторитетом в широком общественном мнении. Это было важно как для обращения к нему при нарушении прав, так и для исполнения его рекомендаций по качеству исполнения властных решений чиновниками, а так же для учета его рекомендаций по совершенствованию этих решений (а также процедур их исполнения и решения кадровых вопросов) лицами, принимающими эти решения в исполнительной и законодательной власти. Поэтому институт омбудсмана (особенно в странах преодолевающих традиции закрытого авторитарного и тоталитарного правления) стал «мотором открывания» власти для общества, а большинство омбудсманов активно общается и сотрудничает с прессой и общественными организациями. Любая парламентская политическая оппозиция, как правило, также (вместе с общественностью и СМИ) пытается апеллировать к нему, как независимому посреднику в конфликтах, и защищает от попыток покушения недальновидных представителей правящих кругов на его независимость и силу (иногда и от покушений на само существование института)³.

Признание после II Мировой войны приоритета прав человека и осознание роли омбудсмана как защитника прав человека привели к появлению у этого института новых деятельных сторонников,

² См., например: А.Н. Соколов, К.Б. Трумпель, Е.С. Смирнова. Институт омбудсмана в современном мире/ М-во внутр. дел Рос. Федерации, Калинингр. юрид. ин-т. - Калининград : КЮИ, 2001. - 150 с.; В.В.Бойцова. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М.БЭК, 1996. – 408 с.

³ А.Ю.Сунгуров. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). – СПб.: Норма, 2005

способствовавших информированию о нем и «агитации» за его введение как властных кругов, так и общественности и ученых многих стран. Это было особенно актуально в периоды их государственного становления при деколонизации, и, позже, при распаде «социалистического лагеря» и СССР. Часть объединенных ресурсов таких межгосударственных организаций как ООН, Совет Европы, ОБСЕ были направлены на внедрение и поддержание института омбудсмана как защитника прав человека. Отметим, что при этом сохранилась и его контрольная функция по отношению к структурам исполнительной власти.

Орган ООН, ЮНИСЕФ, «насаждал» омбудсманов по защите прав детей. Существенный вклад внесли Международный и Европейский институты омбудсмана, значительные ресурсы были предоставлены через грантовые программы Европейского союза, отдельных европейских государств и фондов (шведского фонда У. Пальме, германского - К. Аденауэра), следует выделить многолетнюю последовательную работу негосударственного американского фонда Макартуров. Международные конференции ученых и политиков; заказ, издание, перевод и распространение книг и материалов; сайты и рассылки; семинары в странах и их регионах по продвижению института омбудсмана; содействие подбору и подготовке кадров для аппаратов омбудсманов; стажировки – вот вклад международных организаций во множестве стран. В некоторых случаях даже оборудование и содержание офисов, издание Докладов и материалов омбудсманов первое время осуществлялись на средства этих организаций. Система работы их представителей всегда опиралась на сотрудничество и с правительственными структурами, и с местной общественностью, прессой и экспертами.

Факторы становление института омбудсмана в России

Можно выделить следующие основные факторы, определявшие процесс становления института омбудсмана в современной России:

- осознание в широком общественном мнении проблем контроля власти, защиты прав человека, взаимодействия общества и власти и ее открытости в сфере прав человека;
- общий ход формирования государственности, в т.ч. правовой базы и институтов;
- сотрудничество или компромисс различных влиятельных российских и региональных политических сил и групп интересов по вопросам становления института;

- влияние, компетентность и интенсивность деятельности международных организаций, содействующих становлению института;
- информированности о данном институте лиц готовящих и принимающих решения;
- информированности о данном институте и мотивация к содействию в его становлении отдельных ученых, экспертов, журналистов, политических и общественных активистов, их групп, организаций и их сетей, а также их влияние, компетентность и интенсивность деятельности, способность к сотрудничеству.

Именно последний фактор является предметом нашего анализа, но он неотделим от всех остальных.

Осознание проблем было действительно широким, служило основой для достаточно массового (особенно в крупнейших городах России) активного политического участия, для действий (включая голосование) по демонтажу прежней системы. Активная часть общества надеялась на быстрое решение всех проблем путем использования западного опыта (имея о нем, как правило, поверхностное представление).

Формирования новой российской государственности с 1990 года, в т.ч. правовой базы и институтов, создавало возможности для новаций, в т.ч. для попыток ликвидации советского варианта прокуратуры, введения института федерального парламентского омбудсмена с рабочими представительствами в регионах страны.

На становление института сильно влияли конфронтации и компромиссы сразу по многим векторам: по политическому (коммунисты-демократы), территориальному (Союз - республики, Россия - субъекты федерации), государственного устройства (парламентское или президентское) и др.

На первоначальные подходы к формированию института федерального омбудсмена существенно повлияла имевшаяся у старых диссидентов-правозащитников и новых демократических активистов информация о мировом опыте в этой сфере, а также экспертная поддержка ряда ученых правоведов⁴

Международные организации развернули свою деятельность несколько позже, «нащупывая» эффективные формы содействия становления институтов защиты прав человека (в т.ч. и комиссий по

⁴ Подробнее см. Сунгуров, 2005

правам человека при Президенте РФ и губернаторах субъектов РФ⁵, и специализированного института омбудсмена – Уполномоченного по правам детей). Можно констатировать не очень успешный опыт прямого взаимодействия ЮНИСЕФ с федеральными и региональными властями по становлению Уполномоченных по правам детей: на основании законов, с самостоятельным аппаратом и бюджетом они действуют лишь в 3 регионах, еще в 14 – под этим названием служат нормативно и ресурсно не обеспеченные чиновники. Также можно констатировать, что поддержка правозащитных организаций и их сетей, а также научной, педагогической и издательской деятельности в сфере прав человека явно содействовали конкретной защите прав тысяч людей и введение прав человека в научный, юридический, нормативный, публицистический, массовый политический и практический оборот. Представляется, что имеющиеся движения впять в идеологической, политической и экономической жизни страны без достигнутого уровня «внедрения» понятий и практики защиты прав человека имели бы более глубокий характер и более неблагоприятные последствия для населения и международного имиджа страны.

В сфере содействия становлению института регионального омбудсмена сложилась практика поддержки международными и зарубежными организациями и фондами экспертных и сетевых организаций (СПб центра «Стратегия», Фонда поддержки деятельности УПЧ в субъектах РФ, Института прав человека, Московской Хельсинской группой (МХГ) и др.). Результаты (разумеется, достаточно опосредованные) активных действий по содействию учреждению и деятельности региональных Уполномоченных по правам человека существенны – от 2 УПЧ в начале такой работы в 1997 г. до 37 УПЧ к маю 2007 г. Кроме того следует отметить наличие сотен обученных сотрудников, сайтов, сетевого общения, действующего объединения омбудсманов – Координационного совета, международных контактов и участия в работе международных организаций, системного сотрудничества с общественными правозащитными организациями, экспертным и научным сообществом.

Следует отметить, что первоначальное желание многих правозащитных общественных организаций (ПЗО) содействовать

⁵ См. наши работы: Перспективы консультативных структур по правам человека при государственных органах в разных сценариях развития гражданского общества в России. // Права человека как предмет обсуждения и обучения. - СПб: Норма, 2004, с.81-85; Комиссии по правам человека в ряде регионов России.// Участие власти в защите прав человека: Комиссии и Уполномоченные. - СПб: Норма, 2001, с.27-39, а также статью А.Сунгурова в настоящем сборнике.

развитию института УПЧ у себя в регионах заметно охладело после избрания на пост федерального УПЧ депутата от КПРФ О.О.Миронова и его первоначальных заявлений. Однако изменение его скептической позиции по отношению к общественным правозащитникам, его резкие заявления против нарушения прав человека в ходе Чеченской войны и в других ситуациях, шаги навстречу ПЗО встретили отклик. ПЗО и экспертные организации заключили соглашения с УПЧ, их представители вошли в его Экспертный совет, наладили сотрудничество лично с О. Мироновым.

Чрезвычайно удачным было выдвижение Президентом России и избрание оппозиционного демократического политика, экс-депутата и дипломата В. Лукина. Максимально возможная критика власти, максимально возможное сотрудничество и с властью и со структурами гражданского общества, прекрасный личный пиар – большего от него лично в настоящих условиях ожидать не возможно. Интересна его инициатива по созданию общественных комиссий по расследованию жестокости ОМОНа во время «Маршей несогласных» весной 2007 г..

Структуры гражданского общества и становление институтов защиты прав человека

Переход от разочарованности региональной общественности в УПЧ к скоординированной работе по содействию его становлению, по моему мнению, был обеспечен совместными действиями нескольких акторов: Совета Европы, Фонда Макартуров, и СПб центра «Стратегия», который эффективно сотрудничал сетью региональных ПЗО, координируемых МХГ. В Совете Европы эта деятельность велась вначале Директоратом по правам человека (при непосредственном участии Марджори Фаркухарсон), а позже перешла в офис Комиссара по правам человека.

В начале работы существенный вклад внесла эксперт Совета Европы, руководитель офиса омбудсманов - Контролеров Сейма Леонарда Куодиене. Велика роль в этом процессе первого Комиссара по правам человека Совета Европы - Альваро Хиль Роблеса, его эстафету успешно принял и нынешний комиссар – Томас Хаммарберг, их вклад был успешен во многом благодаря деятельности Александра Гесселя, руководителя отдела Бюро комиссара. Эстонский омбудсман – Канцлер юстиции Аллар Йокс в режиме добровольца неоднократно приезжал и делился оптом с обучаемыми Центром «Стратегия» сотрудниками аппаратов УПЧ.

Рассмотрим некоторый усредненный российский регион образца 1997-2007 г.г. Кто в его немногочисленных структурах гражданского общества может быть потенциальным сторонником становления института регионального омбудсмана? Во-первых, это узкая группа действующих правозащитников и лидеров НКО (среди которых есть партнеры МХГ, часто «Солдатские матери», иногда новые союзы инвалидов и журналистов). Во-вторых, это иные «демократы первой волны» (не закрепившиеся во власти) с опытом участия в выборах и деятельности в демократических движениях и партиях; возможно, успевших побывать депутатами, некоторое время поработать депутатскими помощниками или в органах исполнительной власти. В-третьих, это общественно-политические активисты разного толка «не оторвавшиеся от народа» и не потерявшие «активной жизненной позиции» (в т.ч. отнюдь не демократы) закрепившиеся в депутатах, помощниках и, изредка, нижнем уровне структур исполнительной власти, но еще ведущие независимую от власти общественную деятельность. В-четвертых, это сохранившие гражданскую позицию и интерес к жизни региона, преподаватели вузов — научные сотрудники разных структур (юристы, социологи, иные «гуманитарии»). В-пятых, это недавно пришедшие в политику неосвобожденные, как правило, депутаты (потенциальные депутаты), как правило, из бизнеса также неравнодушные и ищущие не только прибыли, а связи и карьеру пока строящие на «делах для народа и региона». Общая потенциальная мотивированность в омбудсмане — помощь и защита населения, контроль власти, возможности на нее повлиять, повышение «цивилизованности жизни в регионе». Некоторые готовы примерить на себя данный пост.

Как указывалось выше, для реализации потенциала и мотивации важна достаточная информированность о данном институте, которой зачастую не имеют ни ученые, ни политики⁶. Семинары Центра «Стратегия», на которые собирали представителей всех перечисленных потенциальных союзников ряда соседних регионов и на которых пытались обеспечить официальное представительство исполнительной и законодательной власти регионов, давали существенный толчок к действиям на местах (в т.ч. объединяя союзников, а иногда и создавая «контакт» с властью). Ежегодные конференции поддерживали активность, помогали «подзарядиться энтузиазмом» и обмениваться опытом. Когда в

⁶ Даже сетевые каналы МХГ лишь последние пару лет стали предоставлять достаточную информацию. Это в основном сводилось к «установке о пользе УПЧ» и отсылку на ресурсы Рунета. Благодаря сайту «hgo.org», сайтам действующих федерального и региональных омбудсманов и сайту Центра «Стратегия» «ombu.ru», теперь информация стала достаточной.

качестве экспертов стали участвовать действующие омбудсмены некоторых регионов, эффективность существенно повысилась, возросло участие представителей властей и стали более серьезными их обсуждения после семинаров. Издания Центра «Стратегии» появились как рабочие пособия у союзников и, после просмотра, встали на полки как потенциальные справочники для представителей властей. После таких семинаров довольно быстро появлялись проекты региональных законов об УПЧ и потенциальные кандидаты от общественности и депутатов разного уровня.

Однако информированности власти, а также информированности, мотивированности и совместной активности союзников от структур гражданского общества практически всегда не хватало ни для принятия законов, ни для избрания УПЧ. Сильные и компетентные лоббистские кампании в защиту Уполномоченного часто блокировались требованием сначала ввести упоминание об институте в Устав / Конституцию региона. Законопроекты не допускали до обсуждения, останавливали после первого чтения, губернатор их не подписывал, прокурор (а в Якутии и Конституционный Суд) опротестовывали. Голосования по избранию УПЧ срывались (до 8 раз, как в СПб).

Сторонники из структур гражданского общества при поддержке международных организаций и зарубежных фондов смогли лишь «вспахать и удобрить» поле для УПЧ. Считаю эту работу очень важным, т.к. без этого он мог и не состояться, и эта работа, этот круг его союзников во многом определяют его деятельность независимо от того, кого и когда изберут УПЧ. Но «пожинали» на данном поле представители власти в соответствии с развитием региональной политической ситуации. При этом основную роль играл, как правило, губернатор, исходивший из одного из трех вариантов:

- необходимость трудоустроить «своего человека», который проиграл выборы, заболел, «выпал из команды» администрации, подошел к пенсионному возрасту, или этот человек достался в «наследство» от прошлой властной группы (при этом нет проблем ни с уставом, ни с партийностью, ни с ограничениями по возрасту, образованию и стажу — все «подгоняется»);

- институт нужен «для престижа», улучшения имиджа региона (включая обеспечение западных инвестиций), а имеется неопасный для власти «достойный» и «свободный» человек;

- властным кругам не до УПЧ, институт не представляется опасным, давление сторонников отбивать лень или надоело,

продвигаемые проходные кандидаты не вызывают раздражений и опасений.

Можно утверждать, что в значительной степени именно структуры гражданского общества (СПб центр «Стратегия» а последние два года – и другие неправительственные организации: Независимый экспертный правовой совет, МХГ, Институт прав человека, «Юрикса», Консорциум женских неправительственных организаций) обеспечили (а на ранних стадиях и «навязывали», увязывая с предоставлением понятных и нужных ресурсов – компьютеров, семинаров, поездок) региональным УПЧ и их аппаратам:

- «прорыв в Интернет» (получение информации и размещение информации на своих сайтах, а также участвуя в сетевом сотрудничестве друг с другом и с общественными правозащитниками);

- серьезное отношение к компьютерной системе работы жалобами и организации аналитики (в т.ч. инициирование создания Фонда поддержки УПЧ, его проекта унифицированной компьютерной базы);

- систему регулярного повышения квалификации, усвоение «духа прав человека», международного и межрегионального опыта сотрудниками аппаратов, их знакомству и сетевому сотрудничеству;

- традиции регулярных встреч и контактов, объединение УПЧ в Координационный совет, координационные советы УПЧ Федеральных округов, совместные публичные заявления, координация действий (наиболее успешная по изоляторам временного содержания) и т.п.;

- контакты с омбудсманами на постсоветском, европейском и мировом пространстве, а также членство в Европейском институте Омбудсмана многих УПЧ;

- систему сотрудничества с учеными, экспертами и представителями структур гражданского (включая Общественные и Экспертные советы, сотрудничество по работе с жалобами, над ежегодными и специальными докладами и т.п.).

Подводя итоги, можно констатировать, что структуры гражданского общества в регионах России выявляют проблему отсутствия регионального омбудсмана, «бьют в колокола», обеспечивают лиц принимающих решения необходимой информацией (в том числе и о международном и межрегиональном опыте) и добиваются постановки вопроса в «политическую повестку дня»; - они участвуют в подготовке решения и формировании альтернатив: как правило, иницируют законы, предлагают их варианты, а затем и варианты кандидатур. Эффективность их попыток прямого лоббирования законов и кандидатур, как правило, не

велика, но в промежуточном контроле — переходе от Устава / Конституции к закону, а затем к избранию они явные лидеры. Наконец, важным фактором развития института омбудсмана стало активное сотрудничество общественников с УПЧ и его аппаратом на всех этапах его деятельности.