



Б. Пустынцев

Региональный омбудсман... или еще один депутат ?

Электронный ресурс

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

Перепечатка с сайта центра «Стратегия»
<http://strategy-spb.ru>

Б. Пустынцев

Региональный омбудсман... или еще один депутат ?



Когда год назад заместитель прокурора Санкт-Петербурга Михаил Попов заявил Эрику Юргенсу, специальному докладчику Парламентской Ассамблеи Совета Европы, что международные нормы в области прав человека сегодня в России неприменимы, с ним можно было бы в определенном смысле согласиться. В самом деле, выражение “борьба за права человека” в нашей стране все еще приходится понимать буквально, за фундаментальные права и свободы личности, закрепленные в Конституции РФ, все еще приходится действительно бороться, причем борьба эта идет с переменным успехом.

С одной стороны, для большинства наших соотечественников понятие “гражданские права” до сих пор носит достаточно абстрактный характер. Об этом говорят и результаты выборов в масштабе всей страны (лозунги защиты своих конституционных прав и политических свобод избиратели почти повсеместно не относят к приоритетным), и индивидуальная реакция на откровенные нарушения гражданских прав, допускаемые властью. Недавно в “Гражданский контроль” обратилась мать гражданина призывного возраста, которого, несмотря на перенесенный менингит и документально подтвержденную необходимость в постоянном наблюдении врачей, с призывного пункта принудительно отправили в часть. — “Пожалуйста, сделайте запрос в Институт Кардиологии, попросите профессора, который уже давал заключение о том, что сын не годен к строевой службе, подтвердить его в письменном виде. Прежнее заключение я отнесла в военкомат Выборгского района и не могу получить обратно”. Я спросил, почему она не обращается в правозащитную организацию “Солдатские матери”. — “Что вы, что вы, они предлагают решения, которые могут очень рассердить военкомат”. Я

сказал, что запрос мы сделаем, но посоветовал срочно обратиться в Комиссию по правам человека при Губернаторе. – “Это не поможет, они же не пойдут против военкомата!”

С другой стороны, принцип приоритета прав граждан активно оспаривается властью. Тяжелейшие авторитарные традиции российской администрации заставляют ее настаивать на необходимости соблюдения некоего баланса интересов граждан и государства, причем это нередко декларируется вслух чиновниками на всех уровнях. Подобная постановка вопроса немыслима, скажем, в соседней Швеции, где государство, хотя бы в силу инстинкта, тоже время от времени пытается произвольно ограничивать права граждан, но там при разрешении подобных конфликтов все склоняют головы перед принципом, гласящим, что у государства не может быть своих собственных интересов, не совпадающих с интересами общества, что граждане выбирают власть для защиты своих собственных интересов.

Еще хуже обстоит дело с законодательной властью. Российский федеральный парламент, как мы знаем, является сегодня средоточием политических сил, ведущих планомерное наступление на наши хрупкие демократические завоевания, и в первую очередь на права человека.

Так что на уровне констатации факта можно согласиться с прокурором Поповым, что европейская трактовка гражданских прав и свобод у нас сегодня еще не привилась даже как концепция, не говоря уже о механизмах исполнения. Но вот в чем он абсолютно не прав, так это в выводах и в выборе ориентиров на будущее. В этом смысле он – выразитель идей вчерашнего дня, ибо отстаивает незыблемость сложившейся ситуации в правозащитной области.

Правозащита – защита права, закрепленного в законе. Да, наша конституция и немало новых законов, направленных на развитие процессов демократизации общества, сегодня сплошь и рядом нарушаются. Я уже не говорю о международных обязательствах, подписанных правительством: в конституции закреплен приоритет международных правовых норм в области прав человека над национальным законодательством. Но одно дело, если мы говорим: да, все это, к сожалению, естественно, но необходимо стремиться изменить существующее положение, чтобы завтра принятые законы начали работать. И совсем другое, если мы заявляем, что эти изменения и сами эти законы нам вообще не нужны.

Ситуация, прямо скажем, парадоксальная: правозащитники, которых чиновники зачастую пытаются представить анархистами, врагами государственности, настаивают на неуклонном соблюдении действующих в государстве законов, выступают как истинные государственники — самые законопослушные люди. И наоборот, чиновник, по должности обязанный прежде всего стоять на страже закона, помогает попирать его, объявляя, что он не применим сегодня и отказываясь способствовать торжеству закона завтра. Но тут вступают в игру разные представления о государственности.

У думского большинства представления о государственности до сих пор — имперско-советские. Впрочем, предъявлять претензии к нынешнему парламенту большого смысла нет — сами такой выбрали. Но вот к исполнительной власти наши претензии совершенно обоснованы. За прошедшие семь лет действующий президент и в общем и целом сохраняющее преемственность правительство добились вхождения России во все основные общеевропейские и общемировые объединения и союзы, членство в которых безусловно подразумевает обязательства по неукоснительному соблюдению прав человека. Из этого вытекает, что у нас с правительством и президентом как бы общие представления о государственности, которые обуславливают стремление прежде всего к правовой организации общества. И мы можем и должны, совместно с международным правовым сообществом, подталкивать исполнительную власть к выполнению взятых на себя обязательств.

Правовая организация общества невозможна без становления не только правовых, но и правозащитных институтов. Мы уже говорили, что любая власть, в том числе в странах, где верховенствует закон, в силу самой своей природы стремится узурпировать права граждан. В цивилизованном мире выработаны разные способы “укрощения” appetитов государства в этой области. В рамках европейской традиции одним из самых эффективных механизмов в этом отношении является институт омбудсмана.

Должность омбудсмана впервые была учреждена в Швеции конституцией 1809 года. Карта Европы будет еще много раз перекраиваться, вокруг Швеции будут бушевать войны и революции, но конституционный институт омбудсмана с честью пройдет через все политические катаклизмы и в двадцатом веке станет примером для многих других государств. Сегодня эта должность существует в 104 странах. При всех национальных отличиях основные функции

омбудсмана не меняются: он принимает жалобы граждан на нарушения их основополагающих прав и свобод действиями (или бездействием) правительственных чиновников и ведомств, рассматривает их и выносит свои заключения. И хотя эти заключения носят рекомендательный характер (то есть чиновники не обязаны им следовать), в подавляющем большинстве случаев рекомендации омбудсмана принимаются к исполнению. Правительства правовых государств сознают, что международное сообщество, оценивая положение с правами человека в той или иной стране, в значительной степени опирается на ежегодные доклады национальных омбудсманов.

Подобное отношение к обсуждаемому институту, конечно же, исходит из европейского понимания права, и именно поэтому он так трудно укореняется в странах, выпавших из этой традиции. Нет смысла пересказывать печальную историю становления института федерального уполномоченного по правам человека в России — она общеизвестна. Отсутствие ясных перспектив на появление в обозримом будущем этой фигуры в федеральном масштабе вызвало к жизни идею о создании должности регионального омбудсмана.

В течение года общественная организация Центр “Стратегия” выработывала модель положения о санкт-петербургском уполномоченном по правам человека. В рабочую группу были привлечены депутаты федерального и местного парламентов, представители правозащитных организаций, а также эксперты из Швеции, включая одного из бывших национальных омбудсманов. Был приглашен и “Гражданский контроль”, который, надо заметить, вносил в работу группы некоторый диссонанс. Дело в том, что, с нашей точки зрения, уполномоченный по правам человека в регионе должен быть максимально независим от местной исполнительной и законодательной власти. Поэтому он не должен финансироваться из местного бюджета — только из федерального. Омбудсман, прирученный местной властью, будет помогать ей защищаться от обвинений в нарушении прав человека и может вообще дискредитировать это высокое звание.

Тем не менее, понимая, что положение о региональном уполномоченном все равно будет принято, мы вошли в состав рабочей группы, чтобы попытаться, так сказать, минимизировать возможный ущерб. Предполагалось, что выработанный проект положения будет предложен для одобрения Законодательному Собранию Санкт-Петербурга.

Рабочая группа тщательно рассмотрела три проекта закона о региональном омбудсмане, предложенные Центром “Стратегия”, местными законодателями и совместно двумя другими общественными организациями. За основу были взяты два первых проекта, как более профессиональные. Положения проекта “Стратегии” предусматривали большую независимость будущего уполномоченного, в то время как депутаты Законодательного Собрания откровенно подчиняли его своей ветви власти. Поэтому рабочая группа большинством голосов, включая коллег из Швеции, согласилась с трактовкой “Стратегии”; в то же время в окончательный документ были внесены многие важные положения, которые содержались в депутатском проекте.

Центр “Стратегия” занялся трудоемкой технической работой по оформлению выработанного проекта, который, как все предполагали, будет представлен Законодательному Собранию депутатами, входившими в состав рабочей группы, хотя бы в качестве альтернативного. Но произошло иное: авторы первоначального депутатского проекта, фактически превращавшего омбудсмана в 51-го депутата, срочно внесли его на рассмотрение коллег и добились одобрения. Своим коллегам по рабочей группе они объяснили, что согласованный год назад проект устава города предусматривает именно такую трактовку статуса уполномоченного по правам человека Санкт-Петербурга. Хотя авторы и утверждали, что в проекте учтены предложения рабочей группы, внесенные поправки носили скорее формальный характер.

Как известно, устав города до сих пор не принят, и в принципе можно было бы предложить поправки и к этому документу. Понятно, что депутаты не стремились заслужить в глазах избирателей репутацию людей, срывающих принятие устава — через год заканчиваются их полномочия и грядут новые выборы. Они предпочли получить “беззубого” омбудсмана, пожертвовав, с нашей точки зрения, соображениями общественной пользы. Ведь питерский прецедент может создать модель соответствующего закона и для других регионов. Можно представить себе качество омбудсмана, всецело зависящего от регионального парламента, в котором верховодят комуннопатриоты...

В любом случае, проведенная “Стратегией” работа не имела аналогов и, безусловно, заслуживала внимания Законодательного Собрания. Вполне возможно, что в результате детального обсуждения законодателями разных вариантов проекта появились бы новые дельные

предложения по трансплантации обсуждаемого европейского института в развивающийся российский правовой организм.

На конференции “Петербургский омбудсман” раздавались трезвые голоса, призывавшие не торопиться с принятием сомнительного закона. В данном случае вполне оправданным было бы обращение и к исполнительной, и к законодательной власти. Конференция состоялась незадолго до того, как законопроект был принят в третьем чтении, причем Губернатор впоследствии наложил вето на принятый закон именно по причине чрезмерной зависимости регионального омбудсмана от законодателей, которые все же преодолели вето Губернатора. Организаторы и участники конференции, среди которых были и депутаты Государственной Думы, могли, обсудив сложившуюся ситуацию, оперативно предложить Законодательному Собранию рассмотреть альтернативный проект закона прежде, чем оно пошло на преодоление губернаторского вето. Разумные доводы, может быть, и взяли бы верх над корпоративными амбициями законодателей — это, все-таки, Санкт-Петербург. К сожалению, подобные резолюции на конференции не прозвучали.

Теперь отстаивать свою позицию, если она разойдется с мнением большинства депутатского корпуса, сможет лишь омбудсман с исключительно независимым характером. Такой человек, возможно, и найдется, но, боюсь, что его век в этой должности будет недолгим.