



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

А. Ю. Сунгуров

Институализация прав человека
в современной России: первые
штрихи к картине

Электронный ресурс

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

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

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

А. Ю. Сунгуров

Институализация прав человека в современной России: первые штрихи к картине.



Процесс постсоветский трансформации России можно рассматривать с разных позиций, используя различные критерии поставлоритарного перехода. Это может быть степень развития гражданского общества, либо появление тех или иных признаков публичной политики. Еще одним важной характеристикой политического режима может служить степень принятия государством и обществом концепции прав человека. Действительно, представление о том, что каждый человек обладает определенными правами, которые даны ему от рождения, а не дарованы государством, является одним из центральных моментов концепции либеральной демократии. Соответственно, степень и характер институционализации прав человека, инкорпорации этой концепции в правовую, нормативную среду, определяющую правила поведения людей и пределы вмешательства государства, равно как и появление и развитие в стране специальных правозащитных институтов, может рассматриваться как важная характеристика продвижения страны по демократическому пути¹.

Говоря об институционализации прав человека, необходимо, прежде всего, определиться с самим обсуждаемым понятием. В данном тексте, в соответствии с нашей недавней работой², мы будем трактовать права человека следующим образом:

Права человека - это понятие, тесно связанное с понятием свободы, понятие, отражающее как само достоинство человеческой личности, так и притязание на обладание конкретными возможностями, позволяющими

¹ О связи проблемы соблюдения прав человека с политическими реформами – см. также работу С.И.Гдушковой в этом сборнике.

² Сунгуров А.Ю. В поисках понимания прав человека. //Гражданский форум. Выпуск 2. - СПб, 2002, с. 108-116.

сделать жизнь этой личности действительно достойной. Права человека являются одновременно и характеристикой отношений человек-государство и инструментом ограничения власти правительства (государства) над человеком.

В этой работе мы кратко рассмотрим такие два направления институализации прав человека, как инкорпорация концепции прав человека в российское нормативное поле, а также развитие государственных правозащитных организаций. В связи с ограниченным объемом за пределами этого текста остается очень важная тема развития неправительственных правозащитных организаций.

Права человека и российское законодательство

Законодательство Российской Федерации может быть охарактеризовано достаточно высокой включенностью обсуждаемой концепции в основные нормативные акты. Так, в основном законе — Конституции РФ — правам человека посвящена вся Вторая глава³, и в целом основной закон России в этом смысле полностью соответствует мировым стандартам. Важным показателем является также записанное в Конституции указание на то, что в случае расхождения международных соглашений по правам человека и российских нормативных актов приоритет отдается международным соглашениям.

Вступление Российской Федерации в Совет Европы, ратификация ею Европейской конвенции по правам человека также подтверждает факт включение концепции прав человека в наше законодательство, так как Европейская конвенция становится теперь частью корпуса нормативных актов, действующих в нашей стране. Об этом же свидетельствует и распространение юрисдикции Европейского суда по правам человека на территорию и граждан России.

Вместе с тем мы вряд ли можем говорить сегодня о подлинной инкорпорации концепции прав человека в российскую юридическую системы, так как подавляющее большинство российских юристов, особенно юристов, работающих в государственных структурах, воспринимают право исключительно как совокупность существующих в стране законов, то есть исходят из позитивистской концепции права. В рамках этого подхода и права человека являются не более чем одной из

³ Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека./Отв.ред. Е.А.Лукашева. - М., 1994. 177 с. ; М.А.Кудрявцев. Равноправие в России: опыт конституционного закрепления. // Государство и право, 2005, 12, с. 43-50.

юридических норм, которые приняты законодателем и им же могут быть отменены.

Этому подходу противостоят многие ведущие российские юристы и философы. Так, С.С. Алексеев определяет право как *«критерий «юридической правомерности», основание и свидетельство, своего рода социальный знак того, что каждый из нас вправе или не вправе что-то делать, как-то поступать. Еще по суждениям древнеримских юристов (определение Цельса), право, будучи наукой о добре и справедливости, призвано быть основанием для отличия дозволенного от недозволенного»*⁴. Близкую позицию занимает В.С.Нерсесянц: «Право – это исторически определенная и объективно обусловленная форма свободы в реальных отношениях. Закон же придает праву всеобщность формы.»⁵

Известный российский юрист, ныне судья Страсбургского суда по правам человека Совета Европы А.И.Ковлер так описывает соотношение между типами правопонимания в современной России: «Противостояние между двумя типами правопонимания (в терминологии В.С.Нерсесянца) – легистского, настаивающего на монополии государства на правотворчество, и юридического, признающего множественность субъектов правотворчества – похоже, закончилось победой сторонников юридического, антилегистского, подхода, хотя на практике «скрытое» право все еще продолжает пребывать на полуполюгальном положении по отношению к праву «официальному»⁶.

Итак, и по мнению А.И.Ковлера, в российской практике и сегодня фактически господствует легистский тип правопонимания, исходящий из монополии государства на правотворчество. Именно поэтому Конституционный суд страны может признать, невзирая на свое же решение 1996 года по алтайскому делу⁷, не нарушающим Конституцию и права человека новый закон о фактической отмене выборов губернаторов⁸. И поэтому возможна также фактическая подмена уведомительного характера проведения митингов, пикетов и демонстраций, зафиксированного в российском же законе, на

⁴ Алексеев С.С. Философия права. – М.: Издательство Норма, 1999. С. 4

⁵ Нерсесянц В.С. Право и закон. - М., 1983.

⁶ Ковлер А.И. Антропология права. Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2002. С.11.

⁷ Постановление Конституционного суда РФ о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края от 18.01.96 г. // Вестник Конституционного суда РФ, 1996, №1.

⁸ Саликов М.С. О государственном патернализме и степени «готовности» российского общества к демократии// Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации Новых Независимых Государствах/ Материалы Третьей международной конференции ЕСПИ, февраль 2005 г., Екатеринбург. - Екатеринбург: УрО РАН, 2005, с. 362-369.

разрешительный, что приводит желающих выразить свой протест граждан страны к проведению митингов и шествий в местах «несогласованных», а власти, в свою очередь, санкционируют явно несоразмерного применение силы со стороны ОМОНа, как это случилось во время проведения «Маршей несогласных» весной 2007 г. в обеих российских столицах⁹.

Итак, наряду с существующими нормами права необходимо, чтобы понятие прав человека стало органической частью правопонимания российского общества и власти, что случится еще нескоро. Важным шагом на пути анализа этого процесса, а также на изучении обстоятельств и характера создания самих юридических норм позитивного права в конкретных политических условиях России становится новое научное направление на стыке юриспруденции и политологии – политология права или юридическая политология¹⁰.

Здесь важно подчеркнуть еще одну важную роль, еще одну сторону прав человека – как инструмента ограничения власти государства над человеком, в частности, как способа совершенствования законов, изменения самой нормативной базы государства в сторону ее гуманизации. Как пишет в своей работе один из виднейших исследователей в области прав человека Джэк Донелли, «Требования соблюдения прав человека сущностно экстралегальны (*выходят за пределы существующего нормативного поля – А.С.*) – их главная цель поставить под сомнение или изменить существующие институты, практики или нормы, особенно юридические институты и нормы.»¹¹. Но для того, чтобы эти требования действительно приводили к изменениям институтов и норм государства необходимо наличие особых социальных практик и структур, способных в случае нарушений прав человека действовать и добиваться необходимых изменений в государственной машине. Такими структурами и являются государственные и неправительственные правозащитные организации.

⁹ См., например: Памфилова Нургалиеву: не надо позорить Россию. / <http://www.polit.ru/news/2007/04/23/shame.html>

¹⁰ Открытое государство: пути достижения./ Отв. ред. В.В.Смирнов. – М., 2005, см. также статью М.Ю.Мизулина в этом сборнике.

¹¹ Donnelly Jack. Universal Human Rights in Theory and Practice. – Inhaca, N.Y.: Cornell Univ. Press, 1989. P. 14.

Государственные правозащитные организаций: опыт европейский стран

В современных демократических государствах действуют два типа государственных (национальных) институтов, задачей которых является защита и продвижение прав человека. Прежде всего, это институт Омбудсмана, возникший первоначально в Швеции, а во второй половине XX века получивший быстрое распространение (под различными именами) в большинстве стран мира¹². Как известно, омбудсман понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений¹³. Вначале он рассматривался только как эффективный институт «контроля по отклонениям» - жалобы жителей как индикатор сбоев в системе государственной администрации, то в 70-80-е годы XX века его деятельность получила признание именно как институт государственной правозащиты.

Вместе с тем после II мировой войны во многих европейских странах стали осознавать необходимость не только защиты прав человека, но и приведение национальных законодательств в соответствие с Европейской конвенцией по правам человека, а также широкого обучения стандартам прав человека, то есть целенаправленного влияния на само правопонимание. Именно с этими целями во многих государствах Европы были созданы так называемые Национальные институты прав человека, действующие на основе решений парламентов и облеченные полномочиями содействовать развитию и защищать права человека. Среди основных функций таких институтов:

- Мониторинг действий государственной власти с позиции соответствия международным нормам прав человека
- Консультации государственным структурам
- Информация и правовое просвещение.

¹² А.Ю.Сунгуров. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). – СПб.: Норма, 2005

¹³ В.В.Бойцова. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М.БЭК, 1996. - 408с; Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings.- Amsterdam, 2000.- 500 p.

Развитие института омбудсмана в России и в ее регионах

В России в процессе демократической и правовой реформы появились оба вида обсуждаемых институтов. Так, первое упоминание института уполномоченного по правам человека в российских юридических документах относится к осени 1990 года – этот институт отдельной статьей предусматривался в первой редакции проекта новой конституции РСФСР, подготовленного рабочей группой конституционной комиссии Съезда народных депутатов России. Эта статья сохранялась и во всех последующих редакциях проекта конституции, и, таким образом, идея института омбудсмана прочно вошла в юридический оборот. Наличие утверждаемого решением Государственной Думы Уполномоченного по правам человека было зафиксировано и в принятой в декабре 1993 года Конституции РФ.

Первым Уполномоченным по правам человека в РФ, назначенным постановлением Государственной Думы в 1994 г. стал известный российский правозащитник С.А.Ковалев. Однако он не был защищен соответствующим законом, и после его четкой антивоенной позиции по поводу Чечни он был отстранен от должности весной 1995 г. также постановлением Госдумы. На федеральном уровне этот оставался вакантным еще три года, пока на него не был избран депутат от КПРФ, д.ю.н., профессор О.О.Миронов¹⁴. Отметим, что эта задержка была вызвана проблемами с принятием Федерального закона об Уполномоченном по правам человека: вначале принятие такого закона блокировалось коммунистами, а затем либералами как часть политической борьбы фракций Государственной Думы¹⁵. В течение почти шести лет деятельности О.О.Миронова на посту российского омбудсмана им было сделано очень много для развития этого нового для России государственного института: был создан аппарат, который занимался как текущей работой с жалобами, так и предложениями по изменению законодательства, издавались Ежегодные и Специальные доклады, велось просвещение в области прав человека и большая издательская работа. Вместе с тем происходило и постепенное осознание сути своей работы и самим Уполномоченным: если сразу после своего избрания в одном из

¹⁴ В середине 90-х годов институт Омбудсмана появился под различными названиями появился и в большинстве других стран бывшего СССР. Подробнее об этом процессе см. Сунгуров, 2005, Глава 3, а также текст М.Тиллабаева в настоящем сборнике, посвященный развитию института Омбудсмана в Узбекистане.

¹⁵ И снова мы приходим к необходимости развития такого направления, как политологическая юриспруденция

интервью он сказал, что не понимает, что такое «правозащитник», зато знает, что такое «грамотный юрист», то уже три года он изменит свое мнение, сказав, что далеко не каждый юрист может быть правозащитником.

Однако параллельно с ростом его авторитета в среде правозащитников и либеральной интеллигенции падало его влияние в Администрации Президента РФ и в структурах исполнительной власти. В результате в январе 2004 г., после истечения его первого срока, на должность Уполномоченного был избран В.П.Лукин, один из лидеров партии «Яблоко», не попавшей в парламент на только что прошедших выборах.

Одновременно с федеральным уровнем проходило и становление института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ. Так, действующий на основе регионального закона Уполномоченный по правам человека в Республике Башкортостан Ч.Б.Газизов был избран на этот пост еще в 1996 г., Уполномоченный по правам человека в Свердловской области В.В.Машков – в 1997 г. К началу 2001 г. этот институт существовал уже в 7 регионах России. затем, в 2001-2003 гг. процесс его распространения существенно ускорился – за три года он возник еще в двадцати субъектах РФ. Далее он шел уже медленнее – по 2-3 региона в год. В итоге к маю 2007 г. он действовал уже в 37 субъектах РФ¹⁶. Что же стоит за этими цифрами? Насколько этот институт прижился на «новой почве», стал ли он действительно государственным правозащитным институтом или трансформировался в видоизмененное Бюро жалоб? При рассмотрении судьбы перенесенных на новую почву правовых институтов можно представить себе несколько вариантов: копирование, адаптация, имитация и отторжение. Для российского случая не наблюдался лишь вариант копирования, характерный для других бывших республик СССР, в особенности стран Балтии или Молдавии. Здесь желание как можно скорее стать европейскими странами в сочетании с серьезной международной финансовой поддержкой часто приводило к прямому копированию иностранных форм.

В нашей предыдущей работе¹⁷ на основе сравнительного анализа распространения института омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом и поставторитарных странах были предложены три варианта модели института омбудсмана, которые мы можем

¹⁶ Подробнее о развитии института Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ см. статью А.Л.Нездюрова в настоящем сборнике

¹⁷ Сунгуров, 2005.

наблюдать в поставторитарных странах. Для первого из них, варианта А, который наблюдается в странах с полицентричным характером политического режима, где существует консенсус политической элиты по поводу «европейского пути» этих стран, и где достаточно сильны демократические традиции (например, Испания, страны Восточной Европы) характерно назначение на пост Омбудсмана независимых юристов из академического сообщества. Для другого варианта – В, который наблюдается в странах с моноцентрическим характером политического режима, со слабыми демократическими традициями (например, Узбекистан, Азербайджан) характерно назначение на это пост ученого-естественника, часто – женщины с опытом работы в неправительственном секторе, либо сотрудника администрации. Для промежуточного варианта – Б – характерно назначение депутата парламента, лидера одной из демократических партий, либо председателя профильной комиссии.

Российская Федерация по этому критерию попадает именно в вариант Б – все три российские омбудсмана были до этого российскими парламентариями. Для субъектов Российской Федерации мы имеем для анализа существенно большее число случаев – 46 случаев избрания новых Уполномоченных по правам человека, поэтому мы можем проанализировать, и динамику качественного состава региональных омбудсманов.

Анализ предыдущих мест деятельности региональных омбудсманов позволил разбить их на четыре основные группы, первая из которых состоит из депутатов и сотрудников региональных ассамблей, вторая – из сотрудников исполнительной власти, включая вице-губернаторов, третья – из представителей силовых структур - прокуратуры, МВД и налоговой полиции, в четвертую вошли остальные, включая адвокатов, преподавателей вузов и лидера регионального отделения партии «Яблоко».

В таблице представлены результаты для всех четырех групп по годам. Появление новых институтов в регионах было неравномерным – после пятилетней «раскачки» (1-2 в год) в 2001 г. этот институт появился сразу в 9 новых регионах¹⁸.

¹⁸ Причины такой динамики кратко анализируются в работе Т.Л.Барановой в настоящем сборнике

Источник рекрутизации омбудмана	1996-2000 (7)		2001 (9)		2002-2003 (11)		2004-2005 (11)		2006-2007 (8)	
	N	%								
Депутаты и сотрудники региональной ассамблеи	3	43		6		5		5		7
Сотрудники исполнительной власти	2	29		2		6		9		5
Сотрудники Прокуратуры, МВД и др	1	14				9		7		5
Иные	1	14		2						3

Из представленных в таблице данных видно, что на протяжении 12-ти летнего периода соотношение между основными группами практически не меняется. Региональные ассамблеи остаются основными поставщиками новых омбудсманов, примерно 20-30 процентов поставляют органы исполнительной власти. Академическое же сообщество очень слабо участвует в «рекрутизации» омбудсманов. Первый и пока единственный случай, когда доктор юридических наук, профессор университета стала омбудсманом произошел весной 2006 года в Республике Дагестан. Отметим также некоторую тенденцию увеличения вклада в формирование нового института со стороны представителей силовых структур (эта группа для национального уровня практически отсутствует).

Из этих данных можно сделать вывод, что характер институционализации прав человека в России на примере развития института омбудсмана демонстрирует отсутствие какой-либо ощутимой динамики – страна и ее регионы как бы «замерли» на определенной фазе этой институционализации, нет ни дальнейшего углубления и укоренения этих институтов, ни четкого «отката назад», их серьезного отрицания.

Российские аналоги европейских Национальных институтов продвижения и защиты прав человека

Наряду с институтом омбудсмана в России получил определенное развитие опыт и иных национальных правозащитных институтов, не связанных непосредственно с парламентами. Первой такой структурой стала Комиссия по правам человека, возникшая при Президенте РФ в

осенью 2003 года в кризисный период отношений между Президентом РФ и Верховным Советом РФ, председателем этой комиссии стал правозащитник и политик С.А.Ковалев. Он продолжал занимать эту позицию и после избрания его Уполномоченным по правам человека в РФ, а небольшой аппарат комиссии стал организационной опорой для подготовки Аппарата УПЧ в РФ. Позже, в связи с резким неприятием С.А.Ковалевым политики российского руководства в Чечне он заявил о своем уходе с поста председателя комиссии, и полгода она практически отсутствовала.

Однако уже в мае 2006 года Комиссия по правам человека продолжила свою работу уже в новом составе, на этот раз – под председательством известного правоведа-международника, д.ю.н., профессора В.А.Карташкина. Одновременно, Указом Президента РФ органам государственной власти рекомендовалось образовывать комиссии по правам человека в субъектах РФ. Такие комиссии были созданы концу 1996 года примерно в половине субъектов РФ. Часть из них стала эффективными «переговорными площадками», в рамках которых представители гражданского общества и ученые могли обсуждать с представителями власти актуальные проблемы, а некоторые – и «стартовой площадкой» для подготовки создания института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ¹⁹. Другие комиссии, например, в Республике Северная Осетия-Алания и в Иркутской области, сумев получить небольшой аппарат, сами работали как офис регионального омбудсмана. Однако в большинстве случаев такие комиссии собирались редко, а работа с жалобами, которой комиссии тоже занимались, была малоэффективной из-за отсутствия квалифицированного аппарата²⁰.

Одним из интересных результатов деятельности Комиссии по правам человека под руководством В.А.Карташкина стала разработка проекта Федеральной концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека ²¹, который, к сожалению, так и остался проектом.

¹⁹ Так, председатель комиссии по правам человека в Саратовской области А.С.Ландо стал первым Уполномоченным по правам человека в Саратовской области, а занимавший аналогичный пост в Калмыкии В.А.Сависько – первым калмыцким омбудсманом.

²⁰ Участие власти в защите прав человека: Комиссии и Уполномоченные./Под ред. А.Ю.Сунгурова - СПб: Норма, 2001. - 232 с., Эл. версия: <http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=74>; Комиссии и Уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. – СПб: Норма, 2002. – 288 с., Эл. версия: <http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=71>

²¹ Федеральная концепция обеспечения и защиты прав и свобод человека (проект)/ Комиссия по правам человека при президенте Российской Федерации. - М.: Издательство НОРМА, 2000. - 96 с.

Вскоре после избрания нового Президента РФ сменился и председатель Комиссии по правам человека – теперь ею стала известный политик Э.А.Памфилова, а осенью 2004 года Указом Президента РФ вместо Комиссии был создан Совет при Президенте РФ по содействию развития институтов гражданского общества и правам человека, также под председательством Э.А.Памфиловой. Состав Совета обновился, по сравнению с составом Комиссии, более чем наполовину, из его функций была исключена работа с жалобами (так как институт Уполномоченного по правам человека в РФ уже встал на ноги), и основной функцией стало содействие Президенту РФ в осуществлении его функций «гаранта соблюдения прав человека в РФ»²². В некоторых субъектах РФ – например, в Республике Карелия, в Краснодарском крае и в Ульяновской области, также были созданы советы с аналогичными названиями и функциями.

В новых условиях усиления вертикали власти и Государственной Думы, которая перестала быть «местом политических дискуссий», а стала лишь формой механического одобрения иногда очень сырых законопроектов, подготовленных Администрацией Президента и правительства, Совет при Президенте стал одной из немногих площадок, где представители гражданского общества могут донести до Президента свои проблемы и тревоги. Он стал также и местом подготовки поправок к некоторым наиболее одиозным законам, в частности, новому закону «Об общественных организациях». Как сказал на одном из заседаний совета его член, профессор А.А.Аузан «Мы здесь пытаемся хотя бы отчасти подменить Государственную Думу и в плане представления интересов, и в плане нормотворческих инициатив, направленных на защиту прав человека». Именно Совет при Президенте стал в апреле 2007 местом, где российские правозащитники смогли выразить свою крайнюю озабоченность силовыми методами разгона «маршей несогласных».

Из этого краткого обзора ясно, что и для этого типа связанных с государством правозащитных структур мы наблюдаем незавершенный и как бы «пробуксовывающий» процесс институционализации прав человека, отражающий вхождение этой концепции в политическую риторику правящей элиты, а также закрепление в уже складывающейся российской практике определенных правозащитных институтов, которые

²² Работа Совета достаточно подробно отражена его сайте: www.sovetpamfilova.ru. Интересно отметить, что четверо членов Совета являются активными членами Российской ассоциации политической науки: В.В.Смирнов и С.А.Марков – члены Правления РАПН, а С.Г.Айвазова и автор этих строк – членами Научного совета РАПН.

пока не стали, однако, эффективными механизмами совершенствования государственных структур в направлении защиты прав человека.