



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

А. Ю. Сунгуров

Региональный уполномоченный
по правам человека – первые шаги
в России

Электронный ресурс

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

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

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

А. Ю. Сунгуров

Региональный уполномоченный по правам человека –первые шаги в России



Сложные процессы политической реформы в Российской Федерации привели все же к началу становления в стране федеративной структуры, постепенно приходящей на смену прежнему унитаризму. Это нарастающее многообразие, вместе с тем, приводит к формированию в регионах различных политических режимов. Так, например, для одних регионов характерны острые конфликты между областным руководством и руководством центрального города (Приморский край), для других эти отношения протекают достаточно мирно. В одних регионах глава исполнительной власти плотно контролирует политические события и явно доминирует на политическом поле (мэр Москвы Ю.Лужков), в других - власть достаточно равномерно распределена между различными политическими акторами. Существенно различаются регионы и по степени развития гражданского общества, представленности в них общественных организаций и политических партий [1,2].

В то же время общей характеристикой для всех российских регионов является явная отчужденность аппарата исполнительной власти от жителей, высокая степень коррупции, низкая исполнительская дисциплина, отсутствие традиций уважения прав человека и гражданина. В этих условиях важным шагом на пути перехода к власти «с человеческим лицом» является развитие института омбудсмена, или уполномоченного по правам человека.

Термин «Омбудсман» вошел в мировой язык из Швеции, где этим словом называли специального уполномоченного парламента, который в

ответ на обращения жителей Швеции по поводу нарушения их прав со стороны администрации, правомочен проводить собственное расследование и доводить его результаты как до обеих ветвей власти, так и до широкой общественности через публикацию своих докладов в средствах массовой информации. Происхождение от представительной ветви власти делает этот институт действительно независимым от администрации, действия которой омбудсман имеет право проверять как по жалобе потерпевшего, так и по собственной инициативе. Появившийся в Швеции уже в 18 веке и закрепленный в Конституции 1809 г. как существующий при парламенте, этот институт стал действенным механизмом улучшения работы администрации, предотвращения нарушений ее чиновниками прав человека.

Начиная с середины 20 века этот институт стал распространяться и среди других стран мира, сначала среди скандинавских стран, затем среди англо-саксонских, европейских и т.д. К началу 90-х годов уже около пятидесяти стран мира имели у себя омбудсмана или сходный с ним институт [3-5]. В некоторых странах, убедившись на собственном опыте в эффективности этого института для укрепления демократического государства, стали вводить отраслевых омбудсманов - так в Норвегии действует одновременно шесть омбудсманов со своими офисами: военный омбудсман, омбудсман по вопросам безопасности (по специальному решению норвежского парламента, эти две должности исполняет одно лицо), омбудсман по делам администрации, а также омбудсманы по проблемам потребителей, по предотвращению гендерной дискриминации и по проблемам защиты прав детей. Интересно отметить, что три последних омбудсмана уже не являются «классическими» омбудсманами, так как они назначаются не парламентом, а королем Норвегии. Несмотря на это, их статус, в условиях уже устоявшегося в стране уважения к институту омбудсмана и при отсутствии давления на них со стороны администрации, оказывается по сути близким к статусу парламентских уполномоченных.

Национальные особенности института омбудсмана находят отражение в конкретных названиях, под которыми он существует в различных странах. В скандинавских странах, на родине этого института, используется название Омбудсман юстиции, в англоязычных странах - парламентский уполномоченный (Парламентский уполномоченный по делам администрации - Великобритания, Северная Ирландия, Шри Ланка), Парламентский уполномоченный для расследований (Новая

Зеландия), просто парламентский уполномоченный (омбудсман) - англоязычные провинции Канады; в трех странах применяется термин уполномоченный применяется без упоминания прилагательного “парламентский”: уполномоченный по жалобам (Израиль), уполномоченный по правам граждан (Польша), уполномоченный по правам человека (Россия). Используются термины посредник, медиатор (Франция), проведор (поручитель) юстиции (Португалия), помощник граждан (штат Айова, США). В названии этого института применяется также термин “защитник”, подчеркивающий его направленность именно на защиту прав граждан: защитник граждан (провинция Квебек, Канада), народный защитник (омбудсман) (Испания), публичный защитник (штат Небраска, США). Иногда функцию института омбудсмана выполняет коллективный орган: коллегия народной правозащиты (Австрия), комиссия по расследованиям злоупотреблений администрации (Непал) [6].

В целом, 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 решений. Одним из главных механизмов действия Уполномоченного, наряду с прерогативой направлять свои заключения и доклады парламенту и правительству, является возможность публикации этих докладов в прессе. Мировой опыт свидетельствует, что этот институт, возникший первоначально в Швеции, оказывается эффективным механизмом “очеловечивания” структур исполнительной власти [7; 8], и прежде всего в поставторитарных странах [9]. Особая потребность в этом институте возникает тогда, когда существующие государственные структуры не удовлетворяют решению всех контрольных задач и возникает необходимость дополнительной защиты прав граждан против административного произвола. Именно такая ситуация имеет место в современной России.

Одним из главных препятствий на пути становления в России правового демократического государства и гражданского общества является отсутствие действенной обратной связи между гражданами и представителями властных структур. Опыт Советского государства, а также многовековые традиции российской государственности не дают нам серьезных примеров такой обратной связи, примеров приоритета прав личности перед государством. Кроме того, аппарат исполнительной

власти на федеральном, а особенно на региональном уровне в большинстве своем состоит из чиновников, получивших образование и опыт работы при Советской власти, а точнее, в период самовластия партийного аппарата. Органы, призванные осуществлять контроль и надзор за деятельностью чиновников, сами зачастую зависят от них в экономическом плане, а также несут в себе груз старых традиций. Все это приводит к реальной незащищенности российских граждан от самовластия чиновников на всех уровнях, что же касается соблюдения законности в местах заключения и в армейских казармах, то здесь степень незащищенности возрастает многократно.

В этих условиях существенна роль правозащитных организаций, активисты которых самоотверженно выявляют случаи нарушения прав человека, а также оказывают посильную правовую помощь гражданам. Хорошо известна деятельность общества "Мемориал", "Солдатские матери", "Гражданский контроль" и др. Определенные действия предпринимают и властные структуры, так, при Президенте РФ действует Комиссия по правам человека, в соответствии с его Указом почти во всех регионах созданы аналогичные комиссии при главах исполнительной власти. Эти комиссии, однако, всецело зависят от губернаторов областей и даже в случае включения в их состав достойных людей с опытом правозащитной деятельности, по своим возможностям лишь ненамного превышают обычные отделы по письмам и жалобам граждан.

Существенно новые возможности открывает институт Омбудсмана, или Парламентского уполномоченного по правам человека. Актуальность введения института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в целом и в ее отдельных регионах определяется его специфическим местом в государственно-правовой структуре общества, а также унаследованной от предыдущего режима гипертрофированной ролью государства и характерной для переходного периода слабой дисциплиной и коррумпированностью чиновников, а также отсутствием взаимного доверия в обществе [10; 11].

Принятый более года назад Федеральный закон об уполномоченном по правам человека предусматривает создание института региональных уполномоченных. На этом пути, однако, существует опасность создания руками региональной политической элиты своего «карманного» уполномоченного, либо подготовка этой позиции кем-то из влиятельных региональных чиновников «под себя», в качестве «запасного аэродрома». В качестве основного способа предотвращения такого развития событий

видится широкое участие общественных организаций в регионах в процессе становления регионального омбудсмана, и прежде всего, правозащитных организаций.

Рассмотрим конкретный опыт деятельности различных структур власти и общества, направленных на появление института регионального уполномоченного по правам человека в четырех российских регионах: Свердловской, Архангельской и Мурманской областях, в Хабаровском крае и в городе федерального значения Санкт-Петербурге.

Свердловская область.

Закон «Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области» принят в апреле 1996 г., одним из первых в Российской Федерации. В Законе достаточно подробно расписаны возможности Уполномоченного и предъявлены высокие требования к кандидатуре на этот высокий пост: требуется либо наличие стажа работы по юридической специальности не менее 10 лет, либо наличие ученой степени в области права. В то же время правом выдвижения кандидатуры Уполномоченного согласно Свердловскому закону, обладает только Губернатор области совместно с председателем областного суда, этого права не имеют не только правозащитные организации города, но и сами депутаты.

Более года после принятия Закона место Уполномоченного оставалось вакантным, и лишь осенью 1997 г. на этот пост был избран В.В.Машков, ранее работавший Представителем президента РФ в Свердловской области. Примечательно, что он не имел ни десятилетнего стажа работы по юридической специальности, ни степени кандидата юридических наук, как это требовалось областным законом, зато пользовался поддержкой Губернатора области. Уже в процессе избрания и сама выдвинутая кандидатура, и сама процедура вызвала замечания правозащитных организаций, которые настаивали на открытом обсуждении кандидатур и учете мнения правозащитников [12]. К этим замечаниям не прислушались, и депутаты областного парламента, контролируемого в то время губернатором, единогласно утвердили единственного кандидата. Свердловский уполномоченный приступил к работе. Был подобран квалифицированный аппарат в Екатеринбурге, стали создаваться представительства уполномоченного в районах. В одном из первых своих интервью после избрания В.Машков так охарактеризовал свою концепцию деятельности Уполномоченного: «Мы не могли копировать западный опыт. На 99 процентов чиновники, отвечающие за

права человека в развитых странах работают конкретными жалобами. У нас поскольку отсутствуют демократические основы общества и правозащитные традиции, задачи значительно сложнее. Анализируя поступающие жалобы, мы должны обобщать опыт их разрешения и закрывать тем самым «дыры» существующие пока в законодательстве. Мы должны разрабатывать новые принципы партнерских отношений общественности и чиновников, которые должны заменить собой старое правило «Я начальник - ты дурак» [13].

Вместе с тем проблема взаимоотношений с правозащитными организациями области возникла с самого момента избрания. Возможно, свою роль сыграло негативное отношение Союза правозащитных организаций области к кандидатуре В.В.Машкова во время его избрания, возможно, и позиция самого Уполномоченного, который делит правозащитные организации на заслуживающие и незаслуживающие серьезного отношения, но сотрудничества с правозащитниками у нового Уполномоченного пока не получилось. Так, он посетил Третью областную конференцию союза правозащитных организаций области и рассказал там о первых шагах своей деятельности, но вслед за своим выступлением покинул конференцию, не найдя времени выслушать выступления правозащитников. Результатом такого отношения стало даже обсуждение на этой конференции вопроса о недоверии новому уполномоченному, однако большинство ее участников решило не торопиться и дать новому уполномоченному время себя проявить [14].

Прозвучавшие на всю страну события разгона студенческой демонстрации в Екатеринбурге привели к новому обострению и ситуации с уполномоченным. Отсутствие его публичной позиции в этом вопросе стало одной из причин Заявления союза правозащитных организаций области, в котором содержится, в частности, требование об отставке В.В.Машкова [15]. В то же время из выступления руководителя аппарата Уполномоченного В.Е.Гоголева на международной конференции «Становление института регионального уполномоченного по правам человека в Сибири и на Дальнем Востоке (Иркутск, 6-8 июня 1998 г.) следует, что Уполномоченным был сделан оперативный анализ причин событий у Екатеринбургского «Белого дома», который был доложен Губернатору и послужил основой решений, принятых далее в Москве. К сожалению, эти действия не стали пока достоянием общественности в Свердловской области.

Архангельская область

Правозащитное движение. В области имеются правозащитные организации в Архангельске (Правозащитный центр Архангельской области Архангельский областной комитет по правам человека) и Северодвинске (Северодвинская городская общественная организация по защите прав человека), при этом эти организации находятся в состоянии конкуренции между собой и достаточно разобщены.

Осенью 1996 г. в соответствии с указом Президента РФ при Губернаторе Архангельской области создается комиссия по правам человека под председательством руководителя аппарата Администрации области, заместителя губернатора О.В.Петрова В состав комиссии вошли 15 человек, из них с опытом правозащитной деятельности были связаны лишь двое: Л.С.Коростылева, адвокат, член международной правозащитной организации Хельсинская гражданская ассамблея, и Г.К.Дундина, в прошлом - педагог, а ныне - пенсионерка, руководитель Архангельской группы Международного общества прав человека, сопредседатель правозащитного Центра Архангельской области. Комиссия эта ничем себя не проявляет, рассмотрев за 6 месяцев всего 12 обращений, поступивших в их адрес. Зато осенью 1997 г. рекомендует губернатору области выдвинуть своего председателя - О.В.Петрова - на пост Уполномоченного по правам человека [16].

Летом 1997 г. на сессию областного собрания от имени администрации области выносится законопроект «Об уполномоченном по правам человека». Этот законопроект, по мнению члена Архангельской организации движения «Яблоко» Татьяны Барандовой, содержал в себе серьезные недоработки и нестыковки с Федеральным законодательством, устраняя от участия в процессе правозащитные, общественные и политические организации. Выступление Т.Барандовой на сессии от имени Коалиции общественных организаций с предложением публичного обсуждения законопроекта, публикации его в прессе и обратившей внимание депутатов на его конъюнктурный характер и выстроенность «под конкретное лицо», не смогло изменить желание депутатов быстро принять закон [17].

12 августа 1997 г. в газете «Волна» был опубликован принятый депутатами и подписанный губернатором текст закона. При этом в ч.1 ст.6 закона, предусматривающей возможность выдвижения кандидатов на должность уполномоченного по правам человека главой администрации и постоянными комиссиями областного собрания, исчезают слова

«постоянные комиссии депутатов областного собрания». Два месяца спустя на 11 сессии Облсобрания депутаты избирают первого архангельского Уполномоченного. Губернатор выносит на голосование только одну кандидатуру - О.В.Петрова. Он утверждается на эту должность, однако возникающее общественное возмущение характером принятия закона и келейностью обсуждения кандидатуры, а также обнаруженный факт «исправления» 6 статьи закона, лишаящего депутатов права выдвижения кандидатуры Уполномоченного, привели к решению считать О.В.Петрова И.О. уполномоченного по правам человека в Архангельской области.

Вскоре архангельская областная общественная благотворительная организация пенсионеров и инвалидов «Содействие» обращается в прокуратуру Архангельской области с просьбой опротестовать закон «Об уполномоченном...», как нарушающий их права, а также с просьбой опротестовать избрание О.В.Петрова в связи с фальсификацией ч.1 ст.6 закона. Прокуратура области усмотрела, что при подготовке закона «Об уполномоченном...», имели место признаки уголовного преступления, в частности, должностного подлога [18].

Вскоре И.о. уполномоченного по правам человека Архангельской области О.В.Петров приступил к работе. Одновременно крепнет волна неприятия его кандидатуры и самой процедуры его избрания среди правозащитников и активистов общественных организаций области. Учредительный съезд российского движения «За права человека» принимает специальное заявление в связи с назначением Уполномоченного по правам человека Архангельской области. В нем, в частности, говорится: «То, что произошло в Архангельске - это и вызов правозащитному движению, и издевательство над правами человека, и свидетельство цинизма и всевластия областных чиновников, готовых во имя защиты своих корпоративных интересов дискредитировать любые демократические ценности и всякие шаги по созданию в России гражданского общества» [19].

В марте 1998 г. депутаты Облсобрания предполагают вернуться к вопросу о назначении уполномоченного по правам человека. На этот раз в списке кандидатов - девять человек. Среди них - И.о. уполномоченного О.В.Петров, уже упоминавшаяся правозащитница Г.К.Дундина, прокурор межрайонной прокуратуры, инспектор труда Обкома профсоюзов и др. По просьбе губернатора обсуждение вопроса было перенесено на более поздние сроки. В начале лета прокуратура области вынесла постановление

о прекращении уголовного дела в отношении О.Петрова, так как «причастность Петрова О.В. к внесению данных искажений в текст указанного закона своего подтверждения не получила [20].

Далее события развивались достаточно неожиданно. На июльской сессии депутаты снова вернулись к выборам Уполномоченного. Претендентов на должность стало пятеро: доцент Поморского университета, кандидат философских наук А.Габидулин, председатель областного правозащитного центра Г.Дундина, заместитель начальника следственного отдела Котласского ГОВД В.Масленников, главный технический инспектор труда ЦК профсоюзов Ю.Панкратов, безработный А.Пятаев и сам О.Петров.

По итогам тайного голосования . О.Петров получил 13 голосов, Ю.Панкратов два, остальные - ни одного, против всех претендентов проголосовало 17 депутатов. Сессия собрания решила: должность и аппарат уполномоченного по правам человека ликвидировать, действие закона временно приостановить и вернуться к рассмотрению вопроса об уполномоченном после парламентских каникул [21].

Описанные здесь события трактуются, на первый взгляд, достаточно однозначно – под давлением правозащитной общественности «зарвавшийся» ставленник администрации потерял свое «теплое место». Однако результаты состоявшейся в марте 1999 г. командировки эксперта СПб центра «Стратегия» А.Аракеяна в Архангельск дают основания и для другой возможной трактовки истории И.О.Уполномоченного и его отставки: Энергично взявшийся за новое дело О.Петров смог включить в свои команду ряд профессионалов, хорошо знающих область, типа бывшего зам. Прокурора, и эта команда за год работы сумела столько «накопать» из жизни властных структур, что дальнейшая работа И.О.Уполномоченного стала опасна для руководства области и послушные депутаты лишили О.Петрова его полномочий. Искажение же закона «Об Уполномоченном...» при его публикации было сделано не О.Петровым (действительно, зачем ему это было делать, если у него не было серьезных конкурентов?), а другими представителями администрации, чтобы держать О.Петрова в «подвешенном» состоянии. Реакция же правозащитников, по данной версии, были грамотно спланирована и использована администрацией.

Мурманская область

Правозащитные организации. В области имеется разветвленная сеть правозащитных организаций, при этом далеко не все из них сосредоточены в центральном городе – Мурманске. Наряду с Мурманском центром правозащитного движения может рассматриваться г. Апатиты, где сосредоточен сильный интеллектуальный потенциал (Кольский научный центр РАН). Так, в Апатитах действует Мурманский областной комитет защиты прав человека (Председатель - В.Н. Всеволодов, депутат Апатитского горсовета), Областная общественная приемная (председатель правления Г.П. Чернявский, депутат Апатитского горсовета в 1990-1993 гг.), рабочая группа МОПЧ в Мурманской области (руководитель - он-же), Хибинское добровольное историко-просветительское благотворительное общество «Мемориал». В столице области, Мурманске, также действуют несколько правозащитных организаций общего характера: Центр по защите прав человека (Н.Н.Введенская) Мурманское отделение областной общественной приемной (Н.И.Текина), фонд «Гражданская взаимопомощь» (Е.Г.Уткин); кроме того правозащитной деятельностью занимаются и ряд профильных организаций: Кольская ассоциация женщин-юристов, Молодежная ассоциация юристов, Комитет «Солдатские матери» и др. Активно действует и правозащитная по сути организация «Северянка» в таком специфическом городе, как Североморск - база военно-морского флота.

К сожалению, среди правозащитного движения области нет единства, более того, некоторые лидеры оспаривают право друг друга считаться руководителями конкретной организации. Эта расщепленность проявляется и по отношению к конкретным делам. Так, многих правозащитников в 1996-1997 гг. объединила кампания в защиту капитана 3 ранга О.М.Пазюры, уволенного в запас с нарушениями законодательства с тех пор борющегося за изменение этого решения. Методы его борьбы включали также и пикет-палатку в центре Мурманска, в итоге по обвинению в нападении на своих бывших начальников в кабинете городской администрации он был арестован и пробыл 85 суток в СИЗО. Одним из результатов кампании в его защиты стало то, что авторитетная Международная правозащитная организация «Международная амнистия» объявила его Узником Совести 1997 года. Он оказался на свободе, и его дело сдвинулось с мертвой точки. [22]. С другой стороны, среди мурманских правозащитников существует точка зрения, что в основе конфликта лежали особенности характера

О.М.Пазюры и объявлять его Узником Совести было несколько поспешно. К такому мнению постепенно склонились и представители московских правозащитных организаций, участвовавших в этой ситуации.

Отсутствие единства среди правозащитников при наличии сильных правозащитных групп во многом определило и развитие ситуации с законом о региональном Уполномоченном. В отличие от Архангельской области он был подготовлен не в недрах Администрации области, а силами Мурманского комитета по защите прав человека, при активном участии его лидеров, депутата Областной Думы Н.Н.Введенской, Р.С.Астахова и др.. Этот законопроект осенью 1997 года был представлен на рассмотрение Мурманского областного общественного собрания, получил его поддержку, и был внесен в Областную Думу. После определенной доработки в декабре 1997 г. он был принят Думой, но не был подписан губернатором области, при этом последний не высказал каких-либо конкретных возражений.

В новом составе Областной Думы, избранном в 1998 г., уже не было инициатора законопроекта Н.Н.Введенской, зато в нее был избран другой активист Комитета по защите прав человека, И.А.Лебедев, ставший зам. Председателя Думы. Именно он предпринял попытку организовать преодоление губернаторского «вето», набрав две трети голосов за закон «Об Уполномоченном по правам человека Мурманской области». Однако, к его удивлению, при обсуждении этого вопроса Председатель Думы вдруг предоставил слово двум представителям правозащитного движения, которые призвали депутатов не голосовать за закон. Одна из выступавших отвергла закон из-за его непроработанности, хотя, на мой взгляд, подлинной причиной была ее принадлежность к группе правозащитников, изначально не участвовавших в разработке законопроекта. Сходную позицию озвучила на конференции в Санкт - Петербурге (раздел I части 2 настоящего тома) и мурманская правозащитница Н.И.Текина «Закон об уполномоченном, не выдерживающий никакой критики, ввиду абсурдности, губернатором не подписан» [23].

Аргументация второго выступавшего, Евгения Уткина, постоянно обличавшего депутатов Думы за продление теми срока своих полномочий на два года, сводилась к тому, что не легитимная из за такого самопродления Дума не имеет права принимать никаких законов, и в особенности, законов связанных с правам человека.

В итоге закон губернаторское вето так не было преодолено. Инициаторы закона на этом, однако, не успокоились. После небольшой переработки законопроекта он был внесен в Думу вновь, теперь уже от имени И.А.Лебедева. На этот раз против законопроекта, точнее против самой идеи создания в области института Уполномоченного по правам человека, были высказаны конкретные возражения Администрации (приведенные в этой книге), аргументы против которых сейчас подбираются сторонниками института Уполномоченного..

Хабаровский край

В Хабаровске ведется реальная деятельность по возникновению института регионального Уполномоченного, причем, что важно, инициатором этой деятельности выступает не администрация края, а демократическая общественность. Уже в прошлом году силами депутата Законодательной думы Хабаровского края, в то время занимавшего позицию председателя комиссии по правам человека (и по ряду других направлений) М.Ф.Вовка был подготовлен проект закона о региональном уполномоченном. Этот законопроект обсуждался на Совете представителей демократических сил Хабаровского края, членом которого является и М.Ф.Вовк (единственный депутат Краевой думы в составе этого совета), и получил там поддержку.

В то время, однако, этот закон не был принят краевой думой к обсуждению на том основании, что он противоречит Уставу края, т.к. в Уставе не было упоминания о региональном уполномоченном. По сути, однако, за этим отклонением стояло нежелание администрации края вводить этот институт. Отказ комиссии по правам человека поддержать действия по введению института Уполномоченного, вызвавший выход А.Вовка из этой «карманной» комиссии ясно указывает на негативную позицию Главы администрации.

Михаил Вовк на этом однако не успокоился и после перевыборов краевой думы, которые он успешно выиграл, он инспирировал принятие поправки в Устав края, позволяющий вводить в крае институт Уполномоченного. К началу сентября 1998 г. такая поправка была уже принята в двух чтениях и на конец сентября намечено ее окончательное принятие.

В это же время к процессу принятия закона о региональном уполномоченном снова подключилась и демократическая общественность города. Один из ветеранов демократического движения Хабаровска

последних лет А.Ф.Бехтольд ведет в настоящее время большую работу по созданию правозащитной организации – регионального отделения общероссийского движения «За права человека». Формируется эта организация на базе активистов небольших партий демократической направленности, которые справедливо видят в своем переходе с политической на правозащитную арену разумный выход из тупиковой ситуации участия в не пользующихся доверием избирателей карликовых демократических партий. Цель же деятельности остается прежней – отстаивание прав человека, только делаться это будет в именно правозащитной организации, а не в рамках политических псевдо-партий.

Именно в рамках этой тенденции А.Бехтольд принял участие в работе проходившей 6-7 июня 1998 г. в Иркутске Международной конференции «Внедрение института Уполномоченного по правам человека в регионах Урала, Сибири и Дальнего Востока», организованной Советом Европы, Иркутским фондом по защите прав и свобод человека и СПб гуманитарным и политологическим центром «Стратегия». После возвращения в Хабаровск члены создаваемой правозащитной организации обсудили итоги конференции и с учетом ее материалов начали готовить более совершенную версию закона о региональном уполномоченном.

Санкт-Петербург

Ситуация с созданием института Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге существенно отличается от описанных выше. Здесь инициатором разработки законопроекта стала одна из общественных организаций города. - Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия». В рамках программы «Региональный уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге», выполнявшейся СПб центром Стратегия при поддержке Демократической программы Тасис ЕС в течение 7 месяцев 1997 г. была проведена первая конференция в мае 1997 г., на которой обсуждалась концепция проекта, а также три рабочих совещания по разработке и обсуждению законопроекта с участием шведских экспертов. Итогом программы стал внесенный в Законодательное собрание законопроект, а также доклад о ситуации с правами человека в Санкт-Петербурге, которые были обсуждены на итоговой конференции программы в октябре 1997 г. В работе конференции приняли участие около 80 человек, - ученые-юристы, депутаты Государственной Думы и Законодательного Собрания СПб, представители администрации города и журналисты,

лидеры правозащитных организаций города, активисты политических партий и общественных организаций, а также ученые и дипломаты из Швеции, Дании, Германии и США. Если в работе майской конференции принял участие губернатор СПб В.А.Яковлев, то в работе заключительного форума проекта участвовал С.А.Ковалев. В итоге Закон об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге был принят законодательным Собранием в декабре 1997 г и вскоре был подписан губернатором города.

Одной из важных особенностей этого закона было наличие права выдвигать кандидатуру Уполномоченного не только у губернатора и у депутатов Законодательного собрания города, но и у зарегистрированных в Санкт-Петербурге общественных организаций. Такая возможность реального участия общественности региона в процессе выдвижения кандидатуры Уполномоченного является на сегодняшний день единственной среди принятых на сегодняшний день семи законах о региональном Уполномоченном.

Эта возможность была практически реализована в мае-июне 1998 г., когда в Санкт-Петербурге проходил процесс выдвижения и обсуждения кандидатур. Всего было зарегистрировано 12 кандидатов, среди которых были депутаты Законодательного собрания Е.П.Истомин (бывший глава администрации Петродворцового района) и А.А.Щелканов (бывший народный депутат СССР и председатель исполкома Ленсовета в 1990-1991 гг.), известный ученый и правозащитник, бывший депутат Ленсовета к.и.н Н.М.Гиренко, сотрудник городской администрации, бывший депутат Ленсовета и Государственной Думы В.Л.Таланов и другие. В результате рейтингового голосования в первом туре во второй тур вышли Е.П.Истомин и В.Л.Таланов, однако на втором туре выборов 8 июля 1998 г. ни один из кандидатов не набрал более половины голосов, и к вопросу о выборах Уполномоченного решено было вернуться осенью. Более подробно ситуация с первой попыткой выборов Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге освещена в статье А.Аракеляна в настоящей книге.

* * *

Мы видим на этих примерах как непросто происходит становление института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Опыт показывает однако, что попытки чиновников исполнительной власти использовать новый институт в качестве синекуры для себя, даже в

случае их первоначального успеха, уже не дают их авторам возможности спокойной жизни. Ярким примером является ситуация в Архангельской области, когда протесты правозащитников против кулуарно избранного И.о. уполномоченного О.Петрова привели таки к фактической отмене депутатами своего решения о его избрании. Опыт Санкт-Петербурга, напротив, показывает возможность реализации демократической процедуры выдвижения Уполномоченного. Демократичность, однако, сложно сочетается с оперативностью - вторая попытка избрания перенесена на осень. Непросто складываются первые этапы деятельности и наиболее легитимного на сегодняшний день Уполномоченного по правам человека Свердловской области - взятые им на себя полномочия оценивать эффективность деятельности правозащитных организаций региона в сочетании с проявляющимися тенденциями аппаратных методов деятельности могут в дальнейшем нанести ущерб его репутации среди общественности и существенно снизить эффект от его конкретной деятельности.

Список литературы

1. Афанасьев М.Н. Региональное измерение российской политики. // Полис, 1998, 2, с. 88-93.
2. Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практика. //Полис, 1998, 1, с. 87-105.
3. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. - М.: Издательство БЕК, 1996. - 408 с.
4. Gellhorn, Walter. Ombudsman and others citizen's protectors in nine countries. - Cambodge: Harward Univ. Press, 1966. - 448 p.
5. International Handbook of the ombudsman. Ed. Gaiden, Geralf E, - Westpoint, Conn.: Greenwood Press, 1983.
6. Хиль-Роблес, Альваро. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). - М.: Ad Marginem, 1997. - 335 с.
7. Ombudsman - twenty five years on: Papers arising from a conference, 1992. Ed. by Hawke, Neil (Professor and Head of Law, De Montfort University) Cavendish Publishing Ltd 1993

8. Stacey, Frank A. Ombudsman compared. - Oxford: Clarendon Press, 1978. - 256 p.
9. Лентовска Ева. Как начиналась работа уполномоченного по гражданским правам. Том 1 - М., 1997. - 312 с.
10. Башимов М.С. Институт Уполномоченного по правам человека в России. // Представительная власть, 1997, N 2-3, с. 50-60.
11. Бойцова В.В. Формирование института омбудсмена в России. // Известия вузов. Правоведение. 1994, N5-6, с.67-80.
12. Письмо председателя Межрегионального центра прав человека В.А.Шаклеина председателю Палаты представителей Шапошникову А.Ю. от 3 ноября 1997 г., N 63/1.
13. Привалов Н. Уполномочен защищать наши права (беседа с В.В.Машковым)// Екатеринбургская неделя, 11.12.1997 г.
14. Материалы III областной конференции Союза правозащитных организаций Свердловской области. 4 апреля 1998 г. - г. Екатеринбург, 1998.
15. Заявление Союза правозащитных организаций Свердловской области, адресованное губернатору свердловской области Росселю Э.Э. от 17.04.98
16. Г.К.Дундина. Уполномоченный на борьбу... //Антикоррупция, N2, 10 октября 1997 г.; С.Федоров. С чистого листа. // Северная корреспонденция, N 3, октябрь 1997 г.
17. Т. Барандова. Кто может заявить о нарушениях в Архангельской области? // Правда Севера, июнь 1997 г. ; Интервью с Т.Барандовой // Антикоррупция, N2, 10 октября 1997 г.
18. Областная прокуратура возбудила уголовное дело о подлоге. // Правда Севера, 25 февраля 1998 г.
19. Заявление Учредительного съезда российского движения «За права человека, Москва, 20 ноября 1997 года».
20. Подкосенова Л. Областная прокуратура не нашла виновного в искажении закона об уполномоченном. //Правда Севера, 10 июня 1998 г.
21. Еженедельный информационный выпуск Агентства социальной информации N 27 (188) 10-16 июля 1998 года.
22. Е.Рукман. Один в поле воин, или последняя контратака капитана Пазюры.//Комсомолец Заполярья, 20 мая 1995 г.
23. Выступление Н.И.Текиной на Международной конференции «Институт регионального уполномоченного по правам человека: опыт законодательного регулирования и практической деятельности», Санкт-Петербург, 20-21 марта 1998 г.