

# **Институционализация прав человека В современной России**

**Александр Сунгуров  
Курс «Публичная политика и  
права человека». Тема 6.**

# Направления анализа институционализации прав человека

- 1. Инкорпорация прав человека в нормативную базу государства и в процесс правоприменения.
- 2. Включение концепции прав человека в широкую общественную дискуссию и ее принятие существенной частью общества.
- 3. Появление и развитие государственных правозащитных институтов.
- 4. Развитие общественных правозащитных организаций.

# *Права человека и их нарушения.*

- Человек и бюрократическая машина администрации.
- Внутриармейский беспредел.
- Условия в местах заключения и пытки при дознании.
- Права беженцев и вынужденных переселенцев.
- Права детей и женщин.
- Проблема прав национальных меньшинств, «титовых наций» в российских республиках и прав некоренного населения.
- Особенности соблюдения прав человека в российских регионах.

# 1. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И РОССИЙСКОЕ ПРАВО

# 1. Права человека и российское право

- Инкорпорация прав человека в нормативную базу государства,
- проникновение этой концепции из сферы естественного в сферу позитивного права.
- Изменение правоприменительной практики

# Достижения

- Закрепленные в Конституции положения о правах человека соответствуют лучшим мировым стандартам
- Вступлением в Совет Европы мы признали юрисдикцию Европейского суда по правам человека.
- Законы в основном соответствуют нормам прав человека

# Проблемы институционализации прав человека в России

- 1. Подавляющее большинство российских юристов, особенно работающих в государственных структурах,
- воспринимают право как исключительно как совокупность существующих в стране законов,
- то есть исходят из позитивистской концепции права.

# А.И.Ковлер, судья Европейского суда по правам человека:

- «Противостояние между двумя типами правопонимания –
- 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 полулегальном положении по отношению к праву «официальному»

# А.И.Ковлер на 15-летию Центра СТРАТЕГИЯ (Москва)



# Джек Донелли, в книге о правах человека:

- «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».
- *Donnelly Jack. Universal Human Rights in Theory and Practice. – Ithaca, N.Y.: Cornell Univ. Press, 1989. P. 14.*

## Другие проблемы:

- Ряд законов и многие подзаконные акты приводят к фактическому нарушению прав человека
- Выплачиваемые компенсации по решениям Страсбургского суда, реальных действий по изменению
- Изменений правоприменительной практики практически не происходит
- Дело «Будтов против России – 2»

# Яркий пример

- Законодательство и митингах и демонстрациях
- Право записано в Конституции
- В законе зафиксирован уведомительный характер
- Однако подзаконные акты фактически превращают – в разрешительный
- Стратегия - 31

# Проблемы

## правоприменительной практики

- Ситуация еще более далека от уважения к правам человека
- Если в нормативном акте – пишется то, что должно быть
- То в практике реализуется – как есть на самом деле
- Особо ярко это происходит в процессе выборов
- А также в деятельности милиции

# Проблема:

- Власть, нарушающая права человека, пользуется поддержкой большинства населения
- Т.е. соблюдение прав человека не стало пока реальной потребностью общества
- Людей в основном интересует социально-экономические права/интересы/претензии...
- И пока Труба дает возможность поддерживать некий уровень...

## **2. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В ОБЩЕСТВЕННОЙ ДИСКУССИИ**

## 2. Права человека в общественной дискуссии

- Включение концепции прав человека в публичную дискуссию,
- в которой принимают участие самые различные группы населения, а не только исходные адепты этой концепции, а также
- принятие концепции прав человека существенной частью общества.

# Включение концепции прав человека в широкую общественную дискуссию

- Одной из проблем является проблема инкорпорации возникшего в недрах западно европейской цивилизации концепта в российскую и иную национально-культурную среду
- Эта проблема тесно связана с проблемой степени изменчивости политической культуры

# Достижения

- В тему прав человека постепенно включаются все большие слои общества
- Академическое сообщество
- Православная церковь и воцерковленная общественность

## в 2008 году

- На Архиерейском соборе РПЦ были приняты «Основы учения Русской православной церкви о достоинстве, свободе и правах человека»
- Вопрос о необходимости поиска баланса между правами и обязанностями личности, о связи прав человека и его достоинства.

# Однако многие правозащитники

- протестуют против вторжения в тему прав человека иных групп населения, и особенно- церкви
- Глеб Якунин: «“Декларация” подрывает демократические основы общества и вносит свою лепту в ползучий конституционный переворот»

# С.Н. Егоров, СПб.:

- «Казалось бы, секуляризм окончательно победил в цивилизованном мире и, в частности, в России.
- Ан нет. Церковь снова, как и в средние века, хочет порулить всем обществом, а не только своими членами»

# Однако

- В реальной России представители либерализма, с которым связано само понятие прав человека
- Явно не в большинстве
- Поэтому то так необходима дискуссия и обсуждения темы прав человека
- С представителями иных идеологий – социалистической, консервативной и т.д.

# **3. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРАВООЩИТНЫЕ ИНСТИТУТЫ**

# 3. Государственные правозащитные институты

- Как появляются и развиваются государственные институты, основной целью которых является именно защита прав человека?
- Кто им помогает и кто мешает?
- Основной институт-Уполномоченный по правам человека в РФ и в субъектах РФ

# Появление и развитие государственных правозащитных институтов.

- Развитие государственных правозащитных институтов
- тема трансфера правозащитных институтов – например, института омбудсмана,
  - Возможны варианты –
  - Отторжение
  - Имитация
  - Копирование
  - Адаптация

# Краткая история появления и самоорганизации

- Самые первые:
- 1996 г. – Избран УПЧ в Республике Башкортостан – Ч.Б.Газизов
- 1997 – избран УПЧ в Свердловской области В.В.Машков
- 1998 – Избран УПЧ в Смоленской области В.Н.Осин



1) 1/70  
2) 4/70  
3) 4/70

# Ч.Б. В.Н.Осин Газизов



# Программа «Региональный омбудсман» (СПб центр СТРАТЕГИЯ и Совет Европы)

- 1998 г: Конференции: «Развитие института УПЧ на Северо-Западе России», СПб, март и
- Развитие института УПЧ на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке, Иркутск, июнь.
- Семинары-тренинги по развитию института Уполномоченного): Осетия, сентябрь, Самара, ноябрь.
- 1999 г.: Мурманск, Архангельск, Петрозаводск, Псков, Новосибирск
- 2000 г.: Сыктывкар, Ростов-на-Дону,

2001 –  
Красноярск  
2002 -  
Владивосток



- 1999 г.:
- Назначены Уполномоченные по правам человека в Саратовской области А.С.Ландо
- И в Астраханской области – В.В. Виноградов
- 2000 г.:
- Назначены Уполномоченные по правам человека в Волгоградской области – М.А.Таранцов
- И в Республике Татарстан – Р.Г. Вагизов
- Октябрь 2000 г. – Первый Круглый

# I Круглый стол Уполномоченных в субъектах РФ (Астрахань, 5.10.00)



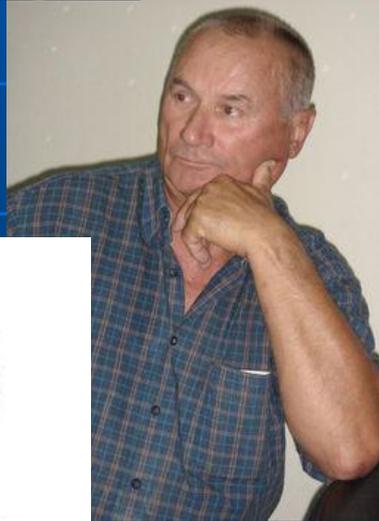


Тогда их было всего Семеро



# 2001 г. – появление УПЧ в деяти субъектах РФ

- Проведение трех Круглых столов при поддержке Совета Европы:
- Май – СПб, Пушкин
- Июнь – Саратов
- Октябрь – Смоленск
- В Смоленске состоялось и принятие положения о «Координационном совете УПЧ в РФ и в субъектах РФ», первым сопредседателем избран В. Н.Осин.



# III Круглый стол – Саратов, 16-18.06.



# XI Круглый стол региональных омбудсманов России, СПб, Пушкин, 2 июля 2008 г.



# Основные функции Омбудсмана

- Содействие более эффективной работе власти
- Содействие жителям в восстановлении нарушенных властью прав
- Реализация функции посредника, моста между обществом и властью
- Реализация функции внесудебного расследования

# Как институт себя позиционирует?

- С какой позиции омбудсман и его сотрудники будут вести взаимодействие с органами власти
- Вариант 1. С позиции «Уважаемого бюро жалоб», которое переадресовывает обращения и жалобы жителей и ждет ответа от тех или иных властных структур, принимая их ответ как неоспариваемую истину

## Варианты позиции омбудсмана -2

- Вариант 2. С позиции государственно-общественной организации (действует по закону, но руководители работают на общественных началах, или «по совместительству»).
- При этом и отношение сотрудников исполнительной власти – как к полу-общественной, хотя и уважаемой структуре

## Варианты позиции омбудсмана -3

- Вариант 3. С позиции государственного института, играющего важную, а возможно и центральную роль
- в создаваемой, или только зарождающейся системе административной юстиции
- **Административная юстиция** - система специальных органов по контролю за соблюдением законности в сфере

# В реальности, конечно, все эти модели

- Могут сосуществовать как бы «в одном флаконе»
- Но важно видеть тенденцию развития института,
- И не только видеть, но и выстраивать ее, то есть реализовывать на практике.

# Ре-активная и про-активная составляющая работы УПЧ

- **Реактивная составляющая:**
- Реакция на жалобы
- Может ли Уполномоченный и его сотрудники проводить расследование?
- Проблема территориальных агентств структур федеральной власти
- Что делать, если по данным прокуратуры факты не подтвердились?

# Про-активная составляющая

- 1. Ежегодные и специальные доклады
- 2. Мониторинг и совершенствование законодательства
- 3. Обращения в Конституционные./ Уставные суды
- 4. Правовое образование,

# Возможные варианты развития института УПЧ в субъектах РФ

- 1. Постепенно превратиться в привилегированное бюро жалоб
- 2. Стать консультативным органом при губернаторе, либо «витриной» для западных визитеров
- 3. Принципиально отстаивать права человека и войти в конфликт с властью
- 4. Стать самому актором публичной политики, постепенно внедряя уважение к правам человека в сознание чиновников

# Достижения и проблемы

- Действуют УПЧ в РФ – В.П.Лукин
- И в более 60 субъектов РФ
  
- Иногда этот институт оказывается «островом свободы» внутри органов государственной власти

# Проблемы

- Уполномоченные не имеют опоры в парламентах, которым не нужно контролировать исполнительную власть
- Иногда сами парламентарии инициируют отставку УПЧ
- Яркие примеры – казусы И. Михайлова в СПб и Б.Дульнева в Нарьян-Маре

# **4. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПРАВООЩИТНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ**

# 4. Общественные

## правозащитные организации

- Кто кроме государства защищает права человека?
- Кто помогает правозащитникам и кто мешает?
- Роль правозащитных организаций в развитии гражданского общества
- Как взаимодействуют общественные и государственные правозащитные организации

# Общественные правозащитные организации

- Возникли в нашей стране существенно раньше государственных
- И стали одной из сил, подготовивших крах коммунистического режима
- Сегодня они являются одной из основ зарождающегося гражданского общества
- Хотя по численности и составляют менее 10% от других организаций Третьего сектора.

# Правозащитниками называют людей

- Которые в одиночку или совместно с другими пропагандируют или отстаивают права человека мирными средствами.
- Правозащитник отличается тем, что защищает права окружающих, и не важно, кем он является по профессии...
- (*"Международная Амнистия"*).

# Что такое «правозащитные организации»?

- Это не просто организации, ставящие своей целью «защиту права», или, точнее, контроль и содействие выполнению законов,
- Но и понимающие «право» не просто как совокупность законов,
- А как нормативную систему, основанную на приоритете прав человека, на существовании «естественных прав человека»

# Основные функции правозащитных НКО:

- Защита прав конкретных граждан
- Мониторинг соблюдения прав человека
- Правовое просвещение и образование
- Именно правозащитные НКО выполняют такую функцию
- Как общественный контроль исполнения государством законов этого государства
- Т.е. содействует становлению в стране открытой, публичной власти

# Типы правозащитников (попытка классификации)

- 1. Правозащитники с доперестроечным стажем
- «Золотой фонд» российского правозащитного движения, люди, в большинстве своем служащие камертоном и для других правозащитников, и просто для российских граждан.

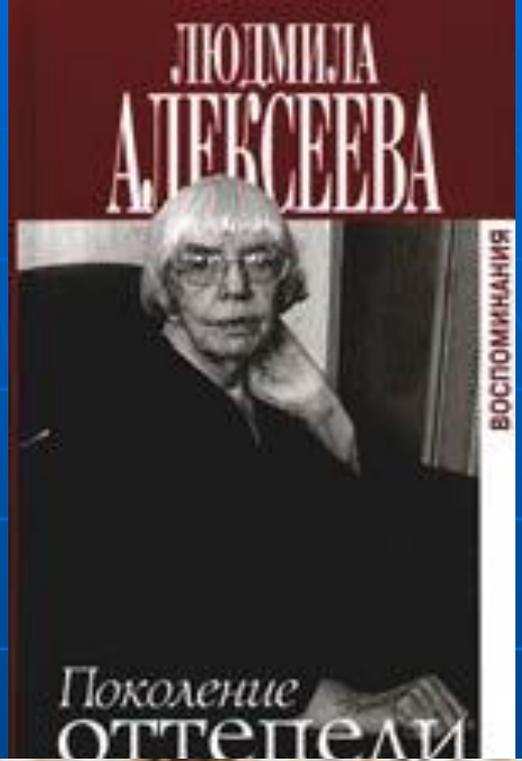
Л.А.Алексеева предложила  
разделить их на 2 подтипа:

- А) Люди, для которых исходным  
была именно защита права
- Б) Противники советской  
власти, избравшие участие  
в правозащитном движении  
как эффективную форму  
антисоветской деятельности

# Алексеева Людмила Михайловна

- Род. 20.07.27 г.
- Окончила исторический факультет МГУ в 1950 г., аспирантуру в 1956 г.; в 1952 г. вступила в КПСС; 1959-1968 - научный редактор издательства "Наука";
- принимала активное участие в правозащитной деятельности, неоднократно подвергалась обыскам и допросам;
- в апреле 1968 г. была исключена из КПСС и уволена с работы;
- 1970-1977 - сотрудник ИНИОН АН СССР

- Приняла предложение Ю. Орлова войти в состав создаваемой правозащитной организации еще в начале 1976 г.
- Стала редактором и хранителем документов МХГ, а ее квартира — своеобразной канцелярией группы.
- Подписала первые 19 документов группы
- 9 февраля 1977 г. в ее квартире состоялась последняя перед арестом пресс-конференция главы МХГ Ю. Орлова.
- В эмиграции была зарубежным представителем МХГ. В 1977–1984 гг. подготовила издание документов группы.
- В мае 1996 г. избрана председателем МХГ.
- С ноября 1998 г. — Президент Международной Хельсинкской федерации.
- Член Комиссии по правам человека при Президенте РФ, член Совета по содействию развитию гражданского общества и правам человека



# Типы правозащитников - 2

- 2. Более молодые люди с гражданской позицией, исходно (начиная с перестройки) избравшие правозащитное движение как форму проявления гражданской позиции
- 3. Правозащитники «grass roots» - защитившие на практике свои права или права своих близких, и продолжающие свой путь как «народные адвокаты»

# Пономарев Лев Александрович

- Род. 1941 г.
- Закончил МФТИ в 1965 г.
- доктор физико-математических наук, профессор; с 1969 г. работал в Институте теоретической и экспериментальной физики
- 1990-1993 - народный депутат, член Совета Национальностей Верховного Совета РФ, сопредседатель «ДемРоссии»
- 1993-1995 - депутат Государственной Думы
- Исполнительный директор Общероссийского движения «За права человека»,



# О деле правозащитника Льва Пономарева

- Правозащитник Лев Пономарев стал обвиняемым по уголовному делу. Следственный комитет при прокуратуре предъявил ему обвинение в клевете за высказывание в адрес руководителя ФСИН Юрия Калинина, в котором правозащитник назвал Калинина «автором садистской системы» в российских колониях и тюрьмах. Пономарев считает, что уголовное преследование началось из-за активизации его правозащитной деятельности.
- Лев Пономарев: "Думаю, что заведенное дело связано с возросшей активностью моей правозащитной деятельности. У меня есть доказательства нарушения прав человека в отдельных колониях, мы продолжаем бороться с этими нарушениями..."
- 27/02/2008, HRO.org

# Типы правозащитников - 3

- 4. Лидеры и активисты демократических партий «первой волны», решившие (полностью или частично) сменить профиль деятельности (Напоминают тип 1-Б)
- 5. Активисты НКО других типов, выходящие на «правозащитное поле» (экологические, феминистские, ветеранские и т.д.) и остающиеся там достаточно долго (А. Никитин и т.д.)

# Александр Никитин, капитан 1 ранга запаса, эксперт норвежского экологического объединения "Беллуна".



В 1995 году он написал для ежегодного доклада этой организации главу о захоронения радиоактивных отходов топлива атомных подлодок на российском Северном флоте.

При подготовке этой главы Никитин пользовался сведениями, опубликованными в открытой печати.

Тем не менее 6 февраля 1996 года Никитин был арестован сотрудниками петербургского УФСБ. Ему было предъявлено обвинение в государственной измене в форме шпионажа и разглашении государственной тайны

- Материалы обвинения были построены на секретных приказах министра обороны, изданных уже после заключения Никитина под стражу и возбуждения против него уголовного дела
- Организация "Международная амнистия" объявила Никитина узником совести.
- 29 декабря 1999 года городской суд Санкт-Петербурга признал его невиновным по всем статьям обвинения.
- 13 сентября 2000 года судебная коллегия Верховного суда своим не подлежащим обжалованию решением оставила оправдательный приговор в силе.

# Типы правозащитников - 4

- 6. Молодые юристы-практики (часто через юридические клиники)
- 7. Преподаватели университетов, ученые, вошедшие в правозащитное поле в процессе преподавательской, законотворческой и иной подобной деятельности.
- Иногда это уже не право-защита, а право-творчество, т.е. создание новых законов, институтов, практик.

# Квази-правозащитники

- 1. Политики или неудавшиеся политики, использующие правозащитную фразеологию для собственного Пиара
  - В Питере это – Вячеслав Марычев, Рудольф Каграманов
- 2. Организации – «пожиратели грантов»
- 3. НКО-имитаторы, созданные или используемые для вытеснения других НКО с публичного поля.

# Рудольф Каграманов, «король скандалов»



# Правозащитные организации современной России

- Общество «Мемориал» и его правозащитные комиссии.
- Движение «Солдатские матери» и его особенность в различных регионах.
- Попытки создания непартийных структур для контроля за выборами.
- Правозащитная составляющая других общественных организаций: благотворительные фонды, экологическое движение, центры гендерных исследований и т.д.
- Дело Александра Никитина как пример солидарной деятельности российских и международных правозащитных и экологических организаций.

# Правозащитные ассоциации и сети

- 1. Историко-просветительская и правозащитная организация «Мемориал»
- 2. Московская Хельсинская группа (Московская группа содействия выполнению Хельсинкских соглашений )
- 3. Общероссийское движение «За права человека»

# Общественные правозащитные организации и власть.

- и формы их взаимодействия и (или) оппонирования власти
- Как индикатор развития наиболее «гражданственной» части гражданского общества
- Имеют ли граждане право на сопротивление несправедливой власти?
- Как возможно уважение к правосудию, если многие правозащитники уверены, что могут оценить справедливость любого приговора?
- Проблема: как критиковать не «подставляя» для возможных репрессий?

# Группа правозащитников, конференция в преддверии Гражданского форума, ноябрь 2001 г.



