

**ЧАСТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНЫХ И ГУМАНИТАРНЫХ ЗНАНИЙ»
(ЧОУ ВПО «ИСГЗ»)**



0147.01.01

Зайнутдинов Д.Р.

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

**УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС
для студентов юридического факультета**

2-е издание, пересмотренное



УДК 341.231.14
ББК 67.404.06
З-175

*Рекомендовано к изданию Учебно-методическим советом
Частного образовательного учреждения высшего профессионального образования
«Институт социальных и гуманитарных знаний»*

Рецензенты:

Гатауллин А.Г. — д.ю.н., профессор кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) Федерального Университета

Ситникова И.Е. — к.ю.н., доцент кафедры теории и истории государства и права ЧОУ ВПО «ИСГЗ»

Зайнутдинов Д.Р.

З-175 Институт уполномоченного по правам человека: учебно-методический комплекс для студентов юридического факультета / Зайнутдинов Д.Р. — 2-е изд., пересмотр. — Казань: Юниверсум, 2014. — 103 с.
ISBN 978-5-9991-0246-1

Учебно-методический комплекс (УМК) «Институт уполномоченного по правам человека» разработан для студентов дистанционного обучения в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом, основной образовательной программы по направлению подготовки 030900.62 Юриспруденция, учебным планом ЧОУ ВПО «ИСГЗ».

Учебная дисциплина ««Институт уполномоченного по правам человека» включена в учебный план в части дисциплин по выбору вариативной части профессионального цикла государственно-правового профиля. Разработанный УМК имеет цель оказать помощь в организации работы студента во время сессии и межсессионный период.

Общий объем курса по учебному плану 2 (zet) 72 (часа).

Квалификация (степень) выпускника — бакалавр, нормативный срок освоения программы по очной форме обучения составляет 4 года, в т.ч. на базе профильного СПО — 3 года; по заочной форме — 5 лет, в т.ч. на базе профильного СПО — 3,5 года, на базе ВПО — 3 года).

УДК 341.231.14
ББК 67.404.06

© Зайнутдинов Д.Р., 2013
© ЧОУ ВПО «ИСГЗ», 2014
© Оформление. Издательство «Юниверсум», 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Рабочая программа изучаемой дисциплины	5
Содержание разделов (тем) дисциплины	8
Учебное пособие	10
Учебно-методическое и информационное обеспечение дисциплины	79
Самостоятельная работа студента	83
Тестовые задания	91
Глоссарий	98

ВВЕДЕНИЕ

Вашему вниманию предлагается учебно-методический комплекс, который поможет Вам правильно и хорошо понять все материалы данного предмета. С его помощью Вам удастся максимально легко изучить дисциплину.

В этом учебно-методическом комплексе Вы найдете учебное пособие, в котором подробно и понятно представлен весь курс занятий, поделенный для Вас по темам, чтобы Вы смогли ознакомиться с содержанием дисциплины.

Затем следуют методические и дидактические материалы по темам для самостоятельной работы, то есть в данном разделе Вам очень понятно объясняется как, каким образом нужно выполнять те или иные задания, от чего и к чему двигаться в освоении этого предмета, чтобы полностью освоить его.

Вслед за этим размещены примерные тестовые задания. Они даны Вам, чтобы Вы смогли проверить себя, после того, как прошли все пункты обучения по программе данной дисциплины, оценить свои знания, увидеть слабые места, чтобы еще раз проработать вопросы и быть уверенным в том, что Вы правильно и качественно усвоили материалы курса. Для этого в разделе «Приложение» дается система оценивания Ваших знаний, чтобы наглядно показать Вам насколько хорошо Вы ориентируетесь в данном курсе.

Успехов Вам в обучении!

РАБОЧАЯ ПРОГРАММА ИЗУЧАЕМОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

Институт Уполномоченного по правам человека (институт омбудсмена) как институт государственной власти возник в нашей стране совсем недавно, и не имеет пока каких-то укоренившихся традиций. Не было его в советское время, не было и в дореволюционное. Можно сказать, что само существование этого института является показателем тех глубоких изменений, которые претерпевает российская политическая система в последние годы.

Важной особенностью данного института является его самостоятельность. Как Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, так и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации после своего назначения (избрания) действуют подчиняясь только закону.

Они не встроены ни в какую из существующих ветвей власти или ведомств. Среди них самих также нет никакой властной иерархии — как федеральный, так и региональные уполномоченные действуют самостоятельно, что не мешает им, конечно, сотрудничать между собой для решения общих задач.

Важное значение для подготовки будущего юриста имеет изучение вопросов теории, истории и практики института Уполномоченного по правам человека, являющихся основным содержанием рассматриваемого курса.

Цель курса — приобретение студентами систематизированных знаний об Уполномоченном по правам человека как о должностном лице призванным осуществлять контроль за соблюдением прав и свобод человека в деятельности государственных органов и должностных лиц.

Задачи изучения курса:

- изучить функции и компетенцию Уполномоченного по правам человека;
- формировать у студентов высокую правовую культуру, уважение к демократическому порядку, государственным и политическим институтам, которые его обеспечивают;
- ознакомить студентов с существующими механизмами защиты прав и основных свобод человека;
- рассмотреть проблемы внутренней структуры института Уполномоченного по правам человека.

Требования к результатам освоения дисциплины

Общий объем курса по учебному плану 2 (zet) 72 (часа).

Требования к результатам освоения дисциплины:

Общекультурные компетенции (ОК):

- осознает социальную значимость своей будущей профессии, обладает достаточным уровнем профессионального правосознания (ОК-1);
- способен добросовестно исполнять профессиональные обязанности, соблюдать принципы этики юриста (ОК-2);
- владеет культурой мышления, способен к обобщению, анализу, восприятию информации, постановке цели и выбору путей ее достижения (ОК-3);

- способен логически верно, аргументированно и ясно строить устную и письменную речь (ОК-4);
- имеет нетерпимое отношение к коррупционному поведению, уважительно относится к праву и закону (ОК-6);
- стремится к саморазвитию, повышению своей квалификации и мастерства (ОК-7);
- способен анализировать социально значимые проблемы и процессы (ОК-9);
- владеет основными методами, способами и средствами получения, хранения, переработки информации, имеет навыки работы с компьютером как средством управления информацией (ОК-11).

Профессиональные компетенции (ПК):

- способен участвовать в разработке нормативно-правовых актов в соответствии с профилем своей профессиональной деятельности (ПК-1);
- способен осуществлять профессиональную деятельность на основе развитого правосознания, правового мышления и правовой культуры (ПК-2);
- способен обеспечивать соблюдение законодательства субъектами права (ПК-3);
- способен принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом (ПК-4);
- способен применять нормативные правовые акты, реализовывать нормы материального и процессуального права в профессиональной деятельности (ПК-5);
- способен юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства (ПК-6);
- владеет навыками подготовки юридических документов (ПК-7);
- готов к выполнению должностных обязанностей по обеспечению законности и правопорядка, безопасности личности, общества, государства (ПК-8);
- способен уважать честь и достоинство личности, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ПК-9);
- способен давать квалифицированные юридические заключения и консультации в конкретных видах юридической деятельности (ПК-16).

В результате изучения дисциплины студент должен:

Знать:

- основные категории и понятия курса «Институт Уполномоченного по правам человека»;
- основные формы и методы защиты прав человека на национальном и международном уровнях;
- структуру аппарата Уполномоченного по правам человека.

Уметь:

- применять полученные знания в профессиональной деятельности;
- логически грамотно обосновывать и выражать свою точку зрения по актуальным вопросам касающихся прав и свобод человека.

Приобрести навыки:

- владения новейшими достижениями в исследовании института Уполномоченного по правам человека;
- правильной квалификации фактов и обстоятельств, связанных с защитой прав и основных свобод человека.

СОДЕРЖАНИЕ РАЗДЕЛОВ (ТЕМ) ДИСЦИПЛИНЫ

Тема 1. Институт омбудсмана в современном мире: общая концепция, история и перспективы развития

Код компетенции: ОК-1, ОК-9

История развития. Основы концепции деятельности. Причины быстрого распространения института в конце XX века. Омбудсман и другие государственные институты защиты прав человека. Перспективы развития института Омбудсмана.

Тема 2. Появление и развитие института Уполномоченного по правам человека в России и ее регионах

Код компетенции: ОК-3, ОК-9

Появление института Уполномоченного по правам человека в России. Появление института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ. Специализированные Уполномоченные и близкие им структуры. Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ: нормативные основы, персоналии и условия деятельности. Первый опыт деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

Тема 3. Права человека и механизмы их защиты

Код компетенции: ОК-2, ОК-6, ПК-9

Позитивизм и естественное право. «Поколения» прав человека: основные этапы развития правовой идеи и правового института. Международные и национальные механизмы защиты прав человека.

Тема 4. Право на информацию и пределы его ограничения

Код компетенции: ОК-11

Законодательное закрепление информационных прав и свобод. Судебная защита информационных прав и свобод. Международно-правовые стандарты в сфере регулирования информационных прав и свобод. Правомерные условия ограничения информационных прав и свобод. Евросудебная триада критериев их правомерности. Правовой режим личной тайны.

Тема 5. Организация работы аппарата Уполномоченного по правам человека

Код компетенции: ПК-3, ПК-6, ПК-8, ПК-16

Менеджмент эффективной работы Уполномоченного по правам человека и его аппарата. О порядке работы аппарата Уполномоченного по правам человека с обращениями граждан.

Тема 6. Организация работы с жалобами и обращениями

Код компетенции: ОК-6, ПК-4, ПК-5, ПК-7, ПК-8

Работа с жалобами граждан в аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Возможности компьютеризации процесса регистрации и анализа жалоб и обращений.

Тема 7. Совершенствование законодательства и критерии эффективности института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ

Код компетенции: ОК-4, ПК-1, ПК-6

Значение законодательной инициативы в деятельности Уполномоченного по правам человека. Практика законотворческой деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Критерии эффективности работы института Уполномоченного по правам человека и его сотрудников.

Тема 8. Институт Уполномоченного по правам человека и его партнеры

Код компетенции: ОК-7, ПК-2

Правозащитники и правозащитное движение. Правозащитное движение и политика. Взаимодействие государственных и общественных правозащитных организаций. PR-обеспечение деятельности Уполномоченных по правам человека и их аппарата.

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Тема 1. Институт омбудсмана в современном мире: общая концепция, история и перспективы развития

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 1.1. История развития. Основы концепции деятельности.
- 1.2. Причины быстрого распространения института в конце XX века.
- 1.3. Омбудсман и другие государственные институты защиты прав человека.
- 1.4. Перспективы развития института Омбудсмана.

1.1. История развития. Основы концепции деятельности

Наряду с традиционными, классическими механизмами контроля за деятельностью государственной администрации и обеспечения соблюдения ею прав граждан (к которым относят судебный, парламентский и общественный контроль), в мировой практике последних десятилетий получил значительное распространение новый институт, ранее неизвестный большинству стран с развитыми демократическими и правовыми традициями. Это так называемый институт омбудсмана. Впервые он возник в Швеции в начале XIX века, и долгое время оставался чисто шведским правовым феноменом. Однако в XX веке после второй мировой войны он стремительно завоевывает популярность в разных странах мира. Сегодня аналогичный институт имеют в своей государственно-правовой системе около ста государств мира.

Под омбудсманом понимается «достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и на опосредованный парламентский контроль в форме надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений» (Хаманева, 1998, с. 9). Права человека — субъективные права, принадлежащие индивиду и независимые от национального законодательства. Свободы человека — это те же права, которые относятся к сфере жизнедеятельности человека, в которую государство не должно вмешиваться, однако обязано их защищать.

Как мы уже отмечали выше, институт омбудсмана имеет скандинавское происхождение. Впервые он был создан в Швеции в начале XIX века, когда в Конституции 1809 года была введена должность омбудсмана юстиции. Однако сам термин «омбудсман» появился в Швеции еще в более ранние времена.

Начнем с этимологии понятия. В Швеции это слово имеет несколько значений: представитель, агент, делегат, адвокат, опекун или любое другое лицо, которое уполномочено другими субъектами действовать от их имени и служить их интересам. Как пишет В.В. Бойцова, термин имеет немецкое происхождение, и его корни восходят к раннему периоду жизни германских племен. Омбудсманом называлось лицо, которое избиралось для сбора от имени пострадавшей стороны денежной пени (виры) с преступников, совершивших убийство.

Шведы и другие скандинавские народы в прошлом переводили слово «омбудсман» как «поверенный», «управляющий делами», «доверенное лицо». Возможно также, что институт омбудсмана берет начало от римских должностей цензоров, трибунов, провинциальных прокураторов (Бойцова, 1996, с. 9).

Первая историческая веха в развитии института омбудсмана относится к эпохе абсолютной монархии и связана с возникновением в Швеции в XVI веке фигуры Главного Сенешаля («drottsen»), которому вменялось в обязанность осуществлять от имени верховной власти короля надзора за деятельностью судей и отправлением правосудия и представлять доклады королю. С 1683 года другому должностному лицу (General Richz Schultz) было дано право прямого воздействия на судебных чиновников, вплоть до их обвинения в суде (Хиль-Роблес, 1997). Далее происходит расширение сферы такого контроля со стороны королевской власти и на администрацию королевства.

Этот этап связан с именем Карла XII. После поражения под Полтавой в 1709 г. он уезжает в Турцию, а в Швеции в этот период начинаются волнения и беспорядки. Тогда Карл XII своим указом в 1713 г. учреждает должность королевского омбудсмана (Konungens Högsta Ombudsmanen), который с 1719 г. стал называться канцлером юстиции (Justitie Kansler). Его главной функцией являлось осуществление надзора за деятельностью судей, гражданских служащих, обеспечение должного исполнения ими национальных законов. Однако канцлер был слугой короля и подчинялся кабинету. Он не обладал достаточной независимостью для того, чтобы эффективно защищать граждан (Бойцова, 1996, с. 42).

После смерти Карла XII следует сложный исторический период, который в рассматриваемом нами аспекте характерен тем, что на разных этапах канцлер юстиции либо находился под влиянием короны, либо становился в большей степени подотчетен законодателям или землям, получая значительную независимость. Окончательное освобождение Швеции от абсолютизма (после убийства короля Густава III и свержения его преемника Густава IV) ознаменовалось принятием риксдагом (парламентом) в 1809 г. новой Конституции, в основе которой лежал принцип равновесия власти короля и парламента.

Конституция вводила должность омбудсмана юстиции (Justitie-Ombudsmanen). В отличие от канцлера (эта должность также сохранилась, как королевский чиновник), омбудсман юстиции выходил из-под опеки короля и становился подотчетен парламенту, который его избирал и которому он должен был представлять ежегодный доклад о своей деятельности, будучи в своей деятельности независимым и не подчиняющимся никому, кроме закона. В сферу его компетенции входил надзор за администрацией, юстицией и даже Церковью (Хиль-Роблес, 1997, с. 42).

Со временем институт омбудсмана претерпел существенные изменения. Так, сфера его компетенции была распространена на служащих местной администрации. Кроме того, он перестал быть единоличным органом. Для контроля за военной администрацией в 1915 г. создается военный омбудсман (Militieombudsman), который существовал отдельно до 1967 г. Однако с этого времени возрожден принцип органического единства службы, но при этом определяются три различные сферы деятельности, каждая из которых контролируется

отдельным омбудсманом. Иными словами, на единой должности находятся три лица, каждое из которых носит звание омбудсмана юстиции. Сегодня, согласно принятым правовым актам (Акт о Риксдаге, 1999), в Швеции действует бюро омбудсманов из четырех человек: Главный парламентский омбудсман и три Парламентских омбудсмана.

Второй страной, где была введена должность омбудсмана, стала Финляндия (Конституция 1919 года), где он также, как и в Швеции, сосуществует с канцлером юстиции. С середины XX века этот институт приобрел большую популярность и в других странах мира.

Так, в Дании подобный институт был учрежден в 1953 г. в ходе конституционной реформы. Именно датская модель получила наибольшее признание в мире, благодаря тому, что датская правовая система ближе англо-американской и европейской континентальной правовой культуре.

В Норвегии первоначально была введена должность военного омбудсмана (1952 г.), но в дальнейшем — с 1962 г. — соответствующий орган был создан для контроля за деятельностью гражданской администрации.

Далее идея омбудсмана из северных (Скандинавских) стран распространилась во многих других государствах Европы, Америки, Азии, Африки, Океании.

На основе датской модели в 1962 г. этот институт был создан в Новой Зеландии, воспринявшей его первой среди англоязычных стран.

Накопленный опыт института омбудсмана был изучен в странах обычного права. Уже в 1967 г. в Великобритании принимается Закон об образовании аналогичного института. Он получил название Парламентского уполномоченного по делам администрации (Parliamentary Commissioner for Administration). Впоследствии такого рода службы были образованы также в Шотландии и Уэльсе.

В том же году, что и в Великобритании, омбудсман был учрежден в ряде провинций Канады, а к 1977 г. он существовал уже во всех провинциях (при том, что на федеральном уровне омбудсмана «общей компетенции» нет, однако, созданы два отраслевых омбудсмана — уполномоченный по вопросам государственных языков с 1969 г. и следователь по делам исправительных учреждений с 1973 г.). Постепенно происходило становление этого института в Австралии. Так, в Западной Австралии служба омбудсмана была введена в 1971 г., в Южной — в 1972 г., в Виктории — в 1973 г., и т.д.

Как и в Канаде, идея введения федерального омбудсмана не получила признания и в США, однако там возникли свои омбудсманы различного типа в ряде штатов: Гавайи (1969), Небраска (1971), Айова (1972), Аляска (1975), Нью-Джерси (1974), Аризона (1996) и др. Вместе с тем, в США возник и целый ряд так называемых «псевдоомбудсманов» (или «исполнительных омбудсманов»), которые имели мало общего с первоначальной моделью, поскольку назначались губернатором штата. Также омбудсманы появились и в ряде городов: Дейтон (Огайо), Эри (Пенсильвания) и др.

Особый интерес с точки зрения опыта для России представляют страны, где институт омбудсмана создавался в условиях демонтажа диктатуры. Первой такой страной стала Португалия, где был ликвидирован диктаторский режим

Салазара. В 1975 г. создается институт омбудсмана — Проведора (поручителя) юстиции. Он стал одним из элементов системы защиты молодой демократии.

Международная ассоциация юристов приняла следующее определение термина «омбудсман»: «служба, предусмотренная Конституцией или актом законодательной власти и возглавляемая независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которая ответственна перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению и уполномочена проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады» (Бойцова, 1996, с. VI).

Альваро Хиль-Роблес так формулирует коротко основной смысл деятельности омбудсмана: он «заключается в защите и охране того беспомощного и, как это ни парадоксально, с каждым днем все более беззащитного в современном обществе существа, которое известно как «человек администрируемый». Охрана и защита от кого? От государства, от действий органов государственной администрации» (Хиль-Роблес, 1998, с. 75).

Следует заметить, что в мировой практике известны три модели института омбудсмана, которые различаются его местом в государственно-правовой системе, порядком его назначения, подчиненностью (подотчетностью) той или иной ветви власти или отсутствием таковой, объемом полномочий и т.д. Приведем эти три модели (Ливеровский и др., 1999):

1. Исполнительный омбудсман. Он является органом исполнительной власти, назначается правительством или президентом, ему подконтролен и подотчетен. Это довольно редко встречающийся вариант, который существует во Франции (Медиатор) и назначается Советом Министров. Также похожий институт действует в некоторых штатах США. Собственно, это спорный вопрос: можно ли французского медиатора отнести к омбудсману.

2. Независимый омбудсман. Он представляет собой особую и самостоятельную ветвь власти, уровень которой соответствует уровню законодательной, исполнительной и судебной власти. При этом он может быть назначен президентом или парламентом, но после назначения не подчиняется назначившему его органу. Такая модель омбудсмана существует в Португалии (Проведор юстиции), Намибии и Нидерландах.

3. Парламентский омбудсман. Он находится в системе законодательной ветви власти, назначается (избирается) парламентом и подотчетен (или подконтролен) ему. Он выступает в качестве органа парламента, но обладает широкими полномочиями, придающими ему определенную самостоятельность и независимость от самого парламента. Основной задачей классического парламентского омбудсмана является контроль над деятельностью администрации и ее должностных лиц (в отличие от двух других моделей, в которых его контроль распространяется как на исполнительную, так и на законодательную власть).

1.2. Причины быстрого распространения института в конце XX века

Из приведенной выше краткой истории развития института омбудсмана в мире видно, что исходно его главной целью была вовсе не защита прав человека, о которой Карл XII вряд ли думал вообще, а повышение эффективности деятельности исполнительной власти. Жалоба же жителей являлась индикатором того, что либо чиновник не выполнял существующих законов или норм, и его надо было поправить, либо сами эти законы и нормы уже устарели, и их надо изменять.

Быстрое распространение этого института в последней четверти XX века связано по-видимому с тем, что усложнение функций государственного аппарата в условиях развития «государства всеобщего благоденствия» или социально ориентированного государства с неизбежностью приводит к разрастанию чиновничьего аппарата, и, как результат — к еще большему отчуждению простого человека от власти. Одновременно усиливается актуальность проблемы эффективного контроля деятельности чиновников исполнительной власти. Именно об этой функции свидетельствуют названия омбудсмана в англосаксонских странах — Уполномоченный по делам администрации.

С другой стороны, именно во второй половине XX века, после ужасов II Мировой войны человечество осознало важность соблюдения прав человека, как понятия, лежащего в основе самого права, получила дальнейшее развитие концепция естественных прав человека, и государства стали осознавать, что соблюдение прав человека является их важнейшей задачей. Понимание приоритета соблюдения прав человека стало приводить и к нормативному закреплению этого. В 1948 была принята Всеобщая декларация прав человека, в следующем году несколько стран Западной Европы подписали Европейскую конвенцию по правам человека, которая устанавливает уже четкую ответственность государства перед своим гражданином за нарушения его прав. Появляются жалобы в Страсбург, где располагается Совет Европы, и возникают судебные дела с названием «Смит против Великобритании» или «Шульц против Германии», которые часто заканчиваются победой Смита или Шульца.

В этой ситуации институт Омбудсмана оказался институтом, который совместил в себя оба отмеченные здесь направления — и контроль за деятельностью структур исполнительной власти, и защиту прав человека. Нарушение прав человека рассматривается в рамках такого подхода как индикатор сбоев в работе правительственных структур, либо несовершенства нормативной базы (Бойцова, 1996, International, 1999).

Начавшаяся в середине 70-х годов XX века Третья волна демократизации, крушения авторитарных режимов и перехода к демократии выявила также важную роль института Омбудсмана в повороте структур исполнительной власти от обслуживания интересов вождей и правящей верхушки к работе для блага большинства населения. Иначе говоря, начинался процесс превращения «государевых служащих» в положение «Public administration» — публичной власти, осознающей свою прямую зависимость от и подотчетность не от короля или генерального секретаря ЦК, а от рядовых налогоплательщиков и избирателей. При этом должны были радикально меняться многие принципы и технологии

деятельности власти, например, из засекреченной, сакральной и скрытой от посторонних она должна была становиться открытой и прозрачной. (Huntington, 1991).

И институт Омбудсмана оказался важным механизмом, способствующим этому переходу. С одной стороны, это был важный институт вневедомственного государственного контроля, с другой стороны он помогал решению проблем простых граждан. Наконец, и сам он был в большинстве случаев чистой формой «власти авторитета» (authority), так как он не обладал характеристиками «власти силы» (power). И само его наличие в системе властных институтов свидетельствовало и свидетельствует о желательном направлении эволюции государственного аппарата. Не случайно, что именно в пост-франкистской Испании институт омбудсмана получил название Защитника народа, которое быстро распространилось затем на всю Латинскую Америку. (Хиль-Роблес, 1997).

Важной функцией института омбудсмана, особенно в поставторитарных странах, стала также функция «моста между обществом и властью», функция посредника, восстанавливающего связность социальной системы, разрывы между простым человеком и государственной машиной. Институт омбудсмана становится своеобразным «дружелюбным интерфейсом» государственного механизма (Лентовска. 1997б 1998). Эта функция получила отражение в названии института омбудсмана во Франции — институт Медиатора (посредника) (Дельбофф, 2001).

При реализации такой функции крайне важным является конструктивное сотрудничество с общественными организациями, особенно с теми, которые также, как и Омбудсман, защищают права простого человека, т.е. с правозащитными организациями.

В этой связи уместно привести слова г-н Хорхе Сантистебастьян де Норьега, Защитника народа Перу, который во время своего визита в СПб центр СТРАТЕГИЯ в 1999 г. на вопрос о характере его взаимодействия с перуанскими правозащитными организациями ответил, что без тесного сотрудничества с ними его деятельность была бы существенно менее эффективной. «Представьте двухэтажное здание банка» — сказал он — «Обычно у нас на первом этаже расположены службы, решающие большинство обычных вопросов клиентов. Если же вопрос более сложный. То клиент поднимается на второй этаж, где находятся специалисты, способные решить и его вопрос. Также и мы с правозащитным движением, которое составляет как бы первый этаж нашего единого здания по защите прав человека».

Наконец, институт омбудсмана берет на себя функции внесудебного рассмотрения дел, осуществляя своей деятельностью своеобразный «туннельный эффект» в условиях все усложняющейся и все более дорогой судебной власти. И здесь деятельность омбудсмана приближается по сути к функциям восстановительного правосудия, к функции «восстановления мира в общине». Действительно, омбудсман не может покарать, но в результате его деятельности несправедливость в отношении конкретного человека может быть устранена, а это тоже очень важно. В этой связи важно отметить, что и Европейский суд по правам человека в Страсбурге также ставит своей главной задачей устранение

несправедливости в отношении пострадавшего человека, и идеальный случай — возврат к исходной ситуации, которая была до нарушения чье-либо права. Если же это уже объективно невозможно, тогда в пользу пострадавшего со стороны, признанной виновной, взыскивается определенный штраф, который хотя бы отчасти скомпенсировал его моральный и материальный ущерб.

Итак, суммируем основные функции института 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.

1.3. Омбудсман и другие государственные институты защиты прав человека

Рассмотрим институт Омбудсмана в контексте более широкой темы — темы государственного (национального) института развития и защиты прав человека.

По-видимому, впервые, термин Государственный институт развития и защиты прав человека был определен в резолюции заседания Комиссии по правам человека ООН, которое состоялось в марте 1992 года в Париже. В этой резолюции были четко сформулированы Принципы, относящиеся к статусу обсуждаемых Государственных институтов. Эти принципы, получившие по месту их принятия название «Парижские принципы», и стали базовыми критериями для описания Государственных институтов прав человека.

В соответствии с этими принципами, Государственные институты по правам человека должны:

- быть созданы парламентом, согласно закону или иному нормативному акту
- быть облечены полномочиями содействовать развитию и защищать права человека
- обладать реальной независимостью, в частности, благодаря представительству различных сил гражданского общества.

Год спустя, в 1993 г., Всемирная конференция по правам человека в Вене в 1993 году отметила «важную и конструктивную роль, которую играют государственные институты по развитию и защите прав человека, в частности, по оказанию консультативной помощи компетентным инстанциям, а также по оказании противодействия нарушениям прав человека, в правовом информировании и воспитании».

Всемирная конференция призвала к созданию и укреплению таких государственных институтов, принимая во внимание «парижские принципы» и признавая право каждого государства самому выбирать наиболее подходящие формы таких организаций, основываясь на национальных (государственных) потребностях.

На следующий год в Страсбурге состоялась первая Европейская встреча государственных (национальных) правозащитных институтов, организованной Французским Национальным Консультативным комитетом по правам человека и Советом Европы. Основной темой обсуждения на ней была роль национальных правозащитных институтов в свете борьбы против расизма и ксенофобии.

Вторая Европейская встреча обсуждаемых институтов состоялась в январе 1997 г. в Копенгагене, роль принимающей стороны играл в этом случае Датский Центр прав человека.

Еще одна аналогичная европейская встреча состоялась в декабре 1999 г. в Будапеште — она называлась Региональная встреча независимых национальных правозащитных институтов (включая институт Омбудсмана), и созвана она была в рамках Пакта Стабильности для Юго-Восточной Европы — программы, появление которой было связано с постоянными очагами напряженности в этой части Европы, с попыткой недопущения возможности новых кризисов типа кризиса в Косово. Отметим, что уже в названии этой встречи выделен институт Омбудсмана.

Какие же организации и институты входят в обсуждаемое сообщество?

Для ответа на этот вопрос, остановимся подробнее на участниках январской встречи в Копенгагене, их список поможет нам понять, какие именно организации и структуры могут рассматриваться как национальные институты прав человека. Прежде всего это структуры из стран со стабильным демократическим режимом. Это организатор встречи — Датский Центр прав человека, далее, организатор предыдущей встречи в Страсбурге — Французский Национальный Консультативный комитет по правам человека; Институт Исследования публичной политики, Великобритания, Постоянная консультативная комиссия по правам человека, Северная Ирландия и Центр равенства малых этносов и противодействия расизму, Бельгия. Далее, это омбудсмены и сотрудники их офисов — Омбудсман Дании, Шведские Омбудсмены по проблемам инвалидов, детей и гендерного равноправия. Европейские страны, находящиеся в процессе демократического перехода представляли: Латвийский национальный офис прав человека; Литовский центр по правам человека; Правовой информационный центр прав человека, Эстония; Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации; Комитет по вопросам прав человека и национальных меньшинств, Грузия; а также Омбудсмены и представители их офисов из Боснии и Герцеговины и Словении. Сюда же можно отнести и Мэра города Осиджек Злато Крамарика, представлявшего Парламентский комитет по правам человека и правам этнических и национальных сообществ Республики Хорватия.

Наконец, в совещании в Копенгагене участвовали представители стран азиатской части бывшего СССР — Рашит Мамедов, зам. директора Национального Института прав человека и демократии, он-же — председатель комитета Парламента Туркменистана; Сафарали Кеньяев, председатель парламентского комитета по законодательству и правам человека, Таджикистан; Акмал Саидов, директор Национального центра по правам человека, Узбекистан.

Участвовали во встрече и представители ряда Министерств иностранных дел, а также различных Европейских и международных организаций.

Анализируя этот список, мы видим, что в него органично входят и омбудсмены различного типа, т.е. этот институт является органической частью сообщества Национальных институтов по правам человека. Далее, далеко не все представленные на встрече организации удовлетворяют вышеприведенным

Парижским принципам. Так, например, Правовой информационный центр прав человека из Эстонии является, насколько нам известно, типичной общественной правозащитной организацией, Комиссия по правам человека при Президенте РФ действует исключительно на основе президентских нормативных актов и т.д. Парижские принципы, таким образом, выступают скорее как ориентир, а не как жесткая ограничительная черта.

Функции национальных институтов.

В своем выступлении встрече в Копенгагене, Мортен Кьерум, директор этого Центра, выделил три основных функции национальных правозащитных институтов:

1. Мониторинг действий государственной власти с позиции соответствия международным нормам прав человека

2. Консультации государственным структурам

3. Информация и правовое просвещение

Рассмотрим подробнее эти направления.

1. Функция Мониторинга.

Наблюдение за государственной практикой соблюдения международных стандартов прав человека является ключевой функцией обсуждаемых национальных институтов. Прежде всего, это экспертиза законопроектов. Далее, это анализ практики реализации уже принятых законов. И здесь незаменимо сотрудничество с различными неправительственными организациями. Наконец, это возможность принимать и рассматривать индивидуальные жалобы по нарушению их прав от конкретных жителей. В реализации этих функций очень полезно мнение экспертов по конкретным вопросам, создание различных экспертных советов и групп.

2. Консультативная функция.

Эта функция может быть реализована по крайней мере в трех направлениях: в связи с законодательным процессом (обращения авторов проектов нормативных актов всех уровней дать совет по тексту проекта); через неформальные встречи с представителями правительственных структур и, в-третьих, путем работы экспертов-консультантов в составе правительственных делегаций на международном уровне.

3. Функция правового просвещения.

Эта деятельность должна охватывать школьное образование — начиная с первого класса, а также подготовку юристов, судей, полиции и других государственных чиновников.

1.4. Перспективы развития института Омбудсмана

При обсуждениях перспектив развития института омбудсмана в его различных видах и формах часто можно слышать, что слабой стороной этого института является необязательность решений омбудсмана, их рекомендательный характер. Однако эта «слабость» по мнению многих исследователей является, одновременно, и наиболее важным достоинством обсуждаемого института, обеспечивая ему высокую вариабельность, инициативность в принятии решений или образе действия при реагировании на выявленные нарушения прав

человека (обнаруженные сбои в работе администрации). Для определения этого преимущества на английском языке используют термин «Flexibility», как противоположность ригидности, закостенелости» (Owen, 1999; Pearce, 1999).

Работа омбудсмана с одной стороны, близка к деятельности конфликтолога, а с другой — к полю восстановительного правосудия, когда целью ставится не кара виновному, а восстановление мира в общине. При анализе деятельности омбудсманов в странах центральной и восточной Европы можно видеть, что существенную часть рабочего времени занимают системные проверки работы тех или иных правительственных служб или агентств, например, системы образования или здравоохранения, при этом основной целью таких проверок является выстраивание, отлаживание в этих ведомствах эффективной внутренней системы работы с жалобами и обращениями жителей. Отсюда понятно, почему институт омбудсмана все исследователи относят к одному из важных правовых институтов предупреждения коррупции (Основы противодействия..., 2000).

В заключение приведем перечень факторов, которые определяют благоприятный климат для дальнейшего развития обсуждаемого института в современном мире. Итак, с позиции общества институт омбудсмана будет иметь хорошие перспективы развития, если он будет:

- Обеспечивать более систематическое расследование;
- Слушая проблемы людей, предлагать способы их лучшего обслуживания властью.
- Направлять авторов жалоб к нужным им адресатам
- Развивать сотрудничество с другими правозащитными структурами
- Проводить больше консультаций с экспертами.

Институт омбудсмана будет иметь хорошие перспективы для развития, с позиции (публичной, просвещенной) власти, если он будет:

- Помогать создавать внутренние системы контроля качества;
- Играть роль медиатора не только власти и общества, но и между департаментами власти;
- Повышать качество с помощью инновационных подходов
- Давать хорошее образование чиновникам (в том числе и личным примером, примером деятельности своего офиса);
- Усиливать влияние этического фактора в деятельности государственной власти.

Контрольные вопросы

1. Какие основные концепции деятельности омбудсмана вы знаете?
2. Какие причины быстрого распространения института в конце XX века?
3. Какие вы знаете другие государственные институты защиты прав человека?
4. В чем вы видите перспективы развития института Омбудсмана?
5. Какие факторы способствуют развитию института Омбудсмана в современном мире?

Тема 2. Появление и развитие института Уполномоченного по правам человека в России и ее регионах

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 2.1. Появление института Уполномоченного по правам человека в России.
- 2.2. Появление института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ.
- 2.3. Специализированные Уполномоченные и близкие им структуры.
- 2.4. Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ: нормативные основы, персоналии и условия деятельности. Первый опыт деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

2.1. Появление института Уполномоченного по правам человека в России

Программа Радищева, сформулированная им в 1802 в законодательных сочинениях, включала требование уничтожения крепостного права и сословных привилегий, уничтожения чудовищного произвола властей, отмены телесных наказаний. И в период либеральных обещаний Александра I писатель подвергался травле в Комиссии по составлению законов за вольнолюбивые «особые мнения» по казусным (спорным) делам («О ценах за людей убиенных», «О праве подсудимых отводить судей и выбирать себе защитника»). Таким образом А.Н. Радищева можно считать первым защитником прав человека.

Предложения об учреждении института омбудсмана в нашей стране стали впервые высказываться с конца 1980-х годов. В сферу внимания политиков и законодателей он попал при подготовке проектов новой конституции.

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. В первоначальных вариантах проекта омбудсман именовался Государственным комиссаром Верховного Совета РФ по правам человека, в последующих — Парламентским уполномоченным по правам человека, Уполномоченным Верховного Совета РСФСР по правам человека (Комарова, 1999).

Первое официальное закрепление эта идея получила с принятием Верховным Советом 22 ноября 1991 года Декларации прав и свобод человека и гражданина РФ (1991). Последняя, 40-я статья Декларации устанавливала, что на Парламентского уполномоченного по правам человека возлагается парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Предполагалось, что Парламентский уполномоченный назначается Верховным Советом сроком на пять лет, подотчетен ему и обладает той же неприкосновенностью, что и депутат.

Полномочия нового должностного лица и порядок их осуществления должны были быть урегулированы отдельным законом. Проект закона «О парламентском уполномоченном по правам человека и гражданина Российской Федерации» был разработан В.В. Бойцовой и представлен в 1992 г. в Комитет по правам человека ВС РФ. В законопроект были заложены черты, близкие к классической модели парламентского омбудсмана. Согласно проекту Закона, «Уполномоченный учреждается в целях контроля за соблюдением законов в области прав человека и гражданина, дополнения средств правовой защиты личности, совершенствования системы государственной власти и управления, укрепления доверия и создания гармонии между гражданином и государством, обеспечения высоких стандартов компетентности, справедливости, эффективности при применении законов».

По данному проекту, Уполномоченный назначается и смещается Госдумой, однако при выполнении своих обязанностей независим и действует по своему усмотрению, не связан никаким императивным мандатом. Омбудсман должен был получать жалобы через депутатов, а для оказания ему содействия и контроля за его деятельностью образовывался бы Специальный комитет Госдумы по делам Парламентского Уполномоченного (Ливеровский и др., 1999).

Впоследствии идея парламентского омбудсмана не получила развития, чему причиной являлась политическая ситуация в стране, конфликт между исполнительной и законодательной властью. Доработанный в Комитете законопроект так и не был внесен им на рассмотрение — из опасений, что на должность омбудсмана может быть назначен ставленник национал-коммунистического большинства хасбулатовского Верховного Совета, что приведет к дискредитации идеи (Сироткин, 1998).

Уже в проекте Конституции РФ, обсуждавшемся с мая 1993 г. Конституционным совещанием и вынесенном, с некоторыми модификациями, на референдум 12 декабря 1993 г., определение «парламентский» исчезло, и единственная норма, касающаяся Уполномоченного по правам человека (ст. 103), относит к ведению Госдумы назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. Такой закон будет принят только в 1997 году.

Между тем, еще до принятия данного закона были сделаны определенные шаги по созданию института омбудсмана. Первой государственной правозащитной структурой на федеральном уровне был уже упоминавшийся выше парламентский Комитет по правам человека, который прекратил свое существование в связи с роспуском ВС на основании знаменитого Указа Президента РФ №1400 от 21 сентября 1993 года «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации».

Вторым историческим предшественником российского омбудсмана стала Комиссия по правам человека при Президенте РФ, созданная указом Б.Н. Ельцина в конце сентября 1993 года. В состав Комиссии вошли многие известные правозащитники, общественные деятели, юристы, журналисты, писатели. Согласно утвержденному тем же Указом Положению о Комиссии, она является

совещательным и консультативным органом при Президенте РФ, содействующим реализации главой государства его конституционных полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина. Председателем Комиссии стал Сергей Адамович Ковалев, возглавлявший ранее Комитет по правам человека в Верховном Совете.

Должность же Уполномоченного по правам человека появилась в России еще до принятия закона, о котором упоминает Конституция РФ. Несмотря на его отсутствие, Государственная Дума первого созыва в самом начале своей работы, использовав положение о прямом действии норм Конституции, 17 января 1994 года в рамках «пакетного соглашения» о разделении постов между фракциями назначила первого Уполномоченного по правам человека в РФ — им стал Сергей Ковалев (фракция «Выбор России»), одновременно продолжавший возглавлять Комиссию по правам человека при Президенте РФ (с сентября 1993 г. до января 1996 г.).

Вскоре был издан президентский указ «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека» (1994). Этим документом было установлено, что до принятия соответствующего федерального конституционного закона реализация конституционных функций Уполномоченного по правам человека обеспечивается путем осуществления им полномочий, предоставленных председателю Комиссии по правам человека при Президенте РФ. В качестве гарантий деятельности Уполномоченного были установлены определенные обязанности органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц. Они должны были в 2-недельный срок: представлять по запросам Уполномоченного информацию, необходимую для осуществления его полномочий; давать ответы на его обращения в связи с нарушениями прав конкретных физических лиц; направлять ему все принимаемые ими акты, содержащие нормы, относящиеся к сфере прав и свобод человека и гражданина.

Сергей Ковалев стал первым российским Уполномоченным по правам человека. Хотя скорее его можно считать прото-уполномоченным, поскольку его деятельность основывалась не на законе, а всего лишь на указе президента, что серьезно ослабляло его правовое положение.

2.2. Появление института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ

Рассмотрим теперь вкратце развитие того же процесса на региональном уровне. Так же, как и в федерации в целом, институт омбудсмана в субъектах РФ имел своих предшественников в лице парламентских комиссий по правам человека и комиссий по правам человека при главах администраций регионов.

Депутатские комиссии по правам человека появились летом 1990 года после первых демократических выборов. Первая такая комиссия была создана в Ленинградском городском совете (председатель — правозащитник Ю. Рыбаков), затем — в Моссовете (председатель — правозащитник В. Борщев). Аналогичные комиссии стали появляться затем и в других областных и городских советах. Как и на общегосударственном уровне, это были первые государственные

структуры, целью которых было обеспечение соблюдения прав человека. В них отчетливо прослеживалась прямая связь с правозащитным движением, т.к. большинство членов таких комиссий составляли правозащитники (Сунгуров, 2001).

Большинство этих комиссий перестали существовать в 1994 году после роспуска советов и избрания новых представительных органов власти. Это отразило изменения в составе региональных парламентов, где оказалось уже гораздо меньше людей, считающих права человека приоритетным направлением деятельности. Конечно, тема прав человека не была совсем отвергнута законодателями, но теперь это направление работы перестало иметь самостоятельное значение и было включено в компетенцию комиссий по социальной политике или комиссий по законности и правопорядку представительных органов субъектов федерации (в некоторых случаях слова «по правам человека» остаются в названии комиссий, а чаще всего нет).

Второй государственной правозащитной структурой в регионах, как и в федерации, стали комиссии при главах администраций субъектов РФ. Они возникают после июньского Указа Президента 1996 года, в котором, в частности, органам государственной власти субъектов РФ рекомендовалось образовать такие комиссии. Уже к концу 1996 г. почти в половине регионов были созданы комиссии по правам человека при главах исполнительной власти.

Чаще всего эти комиссии существуют в основном «для галочки», для демонстрации исполнения указа президента, и в их состав входят чиновники, депутаты, представители правоохранительных органов и церкви, юристы, но не правозащитники. Но есть и более успешные примеры, когда в комиссии включаются и правозащитники, а в редких случаях они же возглавляют эти комиссии (например, в Нижнем Новгороде и Иркутске).

Естественно, учитывая статус данных комиссий «при» главах администраций, их сложно рассматривать в качестве самостоятельных структур. Они, как и федеральная, работают на основании не закона, а положения, утверждаемого главой исполнительной власти субъекта, он же назначает состав комиссий. Подавляющее большинство членов работает на общественных началах, при одном освобожденном сотруднике (председатель, его заместитель или ответственный секретарь, в других случаях — технический секретарь) (Сунгуров, 2001).

Очевидно, что функции этих комиссий оказываются замкнуты на главу региона, так как их роль — содействовать главам администрации в обеспечении соблюдения прав человека на соответствующей территории. Поскольку большая часть нарушений прав человека исходит именно от структур исполнительной власти, положение таких комиссий оказывается весьма двойственным.

Такая статусная ущербность комиссий вызвала к жизни необходимость форсировать и на региональном уровне переход к новому институту — институту омбудсмана. Главное свойство, отличающее его от комиссий с их «вспомогательной» ролью — самостоятельность, со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Разработка региональной нормативной базы института омбудсмана началась еще до вступления в силу федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» (от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ), где одна из статей (ст. 5) дает право регионам учреждать у себя аналогичный институт. Так, раньше, чем на федеральном уровне, были приняты соответствующие законы в Республике Башкортостан и Свердловской области, там же были избраны и первые омбудсманы.

В целом с 1996 года в России избраны и действуют Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ.

В отдельных случаях закон об Уполномоченном по правам человека становился предметом судебного рассмотрения. Так, в Санкт-Петербурге он был успешно опротестован прокурором на основании несоответствия федеральному законодательству (первоначальный вариант закона предполагал учреждение должности Уполномоченного не в качестве самостоятельного и независимого государственного органа, а как «структурного подразделения Законодательного Собрания СПб») (Цымбалова, 2001). Еще одно судебное решение состоялось в Республике Саха (Якутия), где по ходатайству Президента Республики республиканским Конституционным Судом закон об Уполномоченном по правам человека был признан несоответствующим Конституции Республики — на том основании, что в ней не была предусмотрена такая должность (после этого закон в республике уже принят повторно, и избран Уполномоченный).

2.3. Специализированные Уполномоченные и близкие им структуры

Еще один момент, который нужно обозначить в ходе рассмотрения процесса развития института уполномоченного по правам человека в российских регионах, — это создание в ряде субъектов РФ своеобразных «квазиомбудсманов». Таков, во-первых, пример Санкт-Петербурга, где в 1994-96 гг. уже существовала должность Уполномоченного по правам человека. Его принципиальное отличие состояло в том, что он по должности входил в состав правительства Петербурга и действовал на основании утвержденного распоряжением мэра Положения, а не закона. Другой пример — Ленинградская область, где с 1997 года существует должность Уполномоченного по правам человека Правительства Ленинградской области. Но здесь уже одно название говорит само за себя. В отличие от Петербурга, где Уполномоченный, согласно Положению, хотя и назначался мэром по согласованию с полномочным представителем президента, но тем не менее утверждался Городским собранием, в Ленинградской области он назначается губернатором и находится в оперативном подчинении у вице-губернатора по административно-правовым вопросам, выполняет их поручения. Фактически данное должностное лицо мало отличается от комиссий по правам человека при главах администраций, только имеет иное название. Однако, не исключена трансформация этого института в Ленинградской области в «нормальное» качество: в 2001 г. проект соответствующего закона подготовлен и одобрен на заседании правительства области (однако, с тех пор прошло два года, но ситуация не сдвинулась с места).

Стоит упомянуть и еще об одной форме государственной правозащитной организации, возникшей в Красноярском крае после победы на выборах губернатора А. Лебеда. С августа 1998 г. в крае введен институт общественных помощников губернатора по правам человека. Они назначаются губернатором, работают на общественных началах и в рамках определенной территории (районы, города); каждый из них имеет приемную. Рекомендации на их назначение дают общественные организации. Штат этих помощников был в основном сформирован из активистов избирательной кампании Лебеда.

Наконец, важно отметить еще один важный аспект развития идеи института омбудсмана. Речь идет о тенденции создания в российских регионах специализированных уполномоченных, которые также существуют в ряде стран мира. Эта идея еще не получила слишком широкого распространения, однако ее перспективы можно оценить как достаточно серьезные. Наибольшей популярностью пользуется пока уполномоченный по правам ребенка.

Активности в этом направлении способствует реализуемый с 1998 года проект Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) и Министерства труда и социального развития РФ по созданию института уполномоченных по правам ребенка в России в рамках реализации Конвенции ООН о правах ребенка.

Как правило, в регионах преобладает тенденция встраивания структур омбудсманов по правам ребенка в исполнительную ветвь власти региона. В Ивановской и Новгородской области уполномоченные по правам ребенка работают на общественных началах (в первом случае кандидатура утверждается законодательным собранием, а во втором — назначается на должность постановлением губернатора области). Можно назвать лишь считанные примеры, когда уполномоченный обладает достаточно высоким статусом и самостоятельностью и действует на основании закона. Так, в Законе «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве» (2001) предусматривается, что Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам, и назначается на должность городской Думой, — фактически, статус и полномочия московского «детского» омбудсмана (эту должность занимает Алексей Головань) не отличается от «непрофильных» омбудсманов. В этом же ряду — пример Самарской области, где деятельность Уполномоченного по правам ребенка регулируется законом, а не положением, и законом установлено, что он осуществляет свою деятельность самостоятельно, руководствуясь лишь требованиями закона, а органы государственной власти и МСУ и должностные лица не вправе оказывать влияние на деятельность Уполномоченного. Хотя при этом назначается он губернатором области (Закон, 2002).

Идея введения детского омбудсмана фигурирует и на федеральном уровне: в марте 2001 г. (а затем повторно в мае 2002 г.) в Государственную Думу внесен проект закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в РФ». Согласно последней версии проекта, Уполномоченный назначается и освобождается от должности Государственной думой (что не соответствует Конституции РФ), его компетенция во многом дублирует компетенцию Уполномоченного

по правам человека в РФ, а статус и место в системе государственных органов оговорены нечетко.

Кроме того, неоднократно высказывались идеи о введении других специализированных уполномоченных: по правам военнослужащих, по правам заключенных и др. Так, в 1997 году в Госдуму РФ был внесен (но так и не был рассмотрен, а в 2001 г. окончательно снят с рассмотрения) проект федерального закона «О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в РФ», который, в частности, предусматривал введение должности Уполномоченного Государственной Думы по делам военнослужащих в структуре Уполномоченного по правам человека в РФ — он должен был назначаться ГД по его представлению и предназначался «для защиты прав и свобод военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей».

2.4. Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ: нормативные основы, персоналии и условия деятельности. Первый опыт деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ

Законодательную основу для введения поста Уполномоченного по правам человека в субъекта РФ дает Федеральный закон «Об Уполномоченном по правам человека в субъекта РФ», статья 5 которого гласит «В субъекте РФ в соответствии с его Конституцией и Уставом может создаваться институт Уполномоченного по правам человека в субъекта РФ». Однако, в нескольких субъектах РФ (Республика Башкортостан, Свердловская и Смоленская области, Санкт-Петербург) законы о региональных омбудсменах были приняты еще до Федерального закона. В ряде случаев они были позже опротестованы Прокуратурой и были затем приведены в соответствие с Федеральным законом (Санкт-Петербург), в ряде случаев — остались действовать в прежнем виде (Республика Башкортостан).

К началу 2003 г. законы «Об уполномоченном по правам человека» приняты в 27 субъектах РФ. Кроме перечисленных выше регионах, где Уполномоченные по правам человека уже избраны, такие законы существуют также в Республике Марий Эл, в Приморском крае, в Тюменской области, в Санкт-Петербурге и в Ханты-Мансийском АО.

Общим для всех законов являются широкие полномочия нового института при расследовании конкретных дел — возможность получать необходимые документы и ответы официальных лиц. Общим является также право и обязанность готовить и публиковать ежегодный доклад «О состоянии с правам человека», а также специальные доклады. Вместе с тем правом законодательной инициативы обладают пока менее половины Уполномоченных в субъектах РФ (Не обладает им и Федеральный Уполномоченный).

Важно отметить, что однажды принятый закон не является финальным. В ряде случаев Уполномоченные, начав свою деятельность, видят его несовершенство и внося в региональный парламент свои поправки, значительно его совершенствуют. Так, например, в Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области», принятый в 1998 г., затем по инициативе

Уполномоченного по правам человека В.Н.Осина пять раз вносились поправки, направленные на повышение эффективности нового института.

Принятие закона «Об Уполномоченном по правам человека...» еще не означает начала работы этого института в регионе. Необходимо еще избрать (юридически точно — назначить Уполномоченного постановлением регионального парламента, но фактически происходят процедура выборов) самого Уполномоченного. В ряде субъектов РФ, особенно там, где по закону выдвигается только одна кандидатура, это произошло достаточно быстро. В других случаях задержка с избранием составляет годы. Так, Уполномоченного по правам человека в Калининградской области избрали со второй попытки, Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае — с четвертой, а Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге не избран до середины 2003 г., хотя состоялись уже шесть попыток — и каждый раз никто из кандидатов не мог набрать более половины голосов депутатов (Цымбалова, 2001). Имеется и другой пример - хотя закон «Об Уполномоченном по правам человека в Приморском крае» был принят еще в 1998 г. (четвертым среди субъектов РФ), с тех пор не было сделано ни одной попытки выборов Уполномоченного.

К июню 2003 года были избраны двадцать три Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Из них 19 — мужчин и четверо (17%) — женщин. Средний возраст Уполномоченных на момент избрания — 55 лет. Самым молодым — в 32 года — был избран Уполномоченный по правам человека в Пермской области С.Н.Матвеев, наиболее зрелым — в 71 год — Уполномоченный по правам человека в Республике Ингушетия К.-С. А.-К. Кокуркаев. Все они имеют высшее образование, но разное. Первым высшим образованием юридическое было только у девяти из них (39%), еще у четырех — это был военный вуз (при этом все четверо получили затем второе высшее образование — двое из них — философское, а двое — юридическое). Трое по первому образованию педагоги, один из них закончил затем юридический факультет университета, второй — Высшую партшколу, третий сейчас учится в Академии госслужбы. Еще у троих первым высшим образованием было инженерное, при этом один из них закончил затем исторический факультет, а второй — юридический университета. Из оставшихся четырех уполномоченных одна по первому образованию врач, а затем закончила экономический факультет по специальности «Государственное и муниципальное управление», остальные двое имеют только по базовому образованию — это историк и журналист. Таким образом, высшее юридическое образование на момент избрания имели двенадцать человек, или чуть более половины Уполномоченных — 52%. Среди Уполномоченных — один доктор исторических наук, четыре кандидата юридических, три — философский и один — технических наук, т.е. научные степени имеют 9 человек, или 39%.

Достаточно много определяет уже процедура избрания Уполномоченного. В тех случаях, когда его кандидатура выдвигается исключительно Президентом республики (Республика Калмыкия), губернатором (Кемеровская область), либо, например, губернатором совместно с председателем областного суда (Свердловская область), у него отсутствовала необходимость бороться

за голоса депутатов и вступать при этом в какие-либо коалиции. В иных случаях, как, например, при избрании Уполномоченных по правам человека в Астраханской и Смоленской областях такая необходимость была, и избрание состоялось только при учете интересов фракций КПРФ в областных думах — их кандидаты на пост Уполномоченных получили затем ответственные должности в аппаратах соответствующих Уполномоченных.

В таких случаях Уполномоченный по правам человека уже не свободен в формировании аппарата, а связан определенными обещаниями. Проблема организации работы аппарата будет рассмотрена подробнее в третьем разделе пособия, здесь же отметим проблему получения уже действующего аппарата со своими традициями и устоявшимися формами работы, которую на себе испытали пока лишь два Уполномоченных, сменивших на своем посту умерших предшественников (Астраханская область, где у назначенного губернатором И.О. Уполномоченного Ф.Д. Голикова уже был свой аппарат, и Свердловская область, где такой аппарат работал с первым региональным Уполномоченным по правам человека В.В. Машковым).

Каждый из Уполномоченных, начиная свою деятельность, должен был решить непростую проблему позиционирования себя на политическом поле региона. Прежде всего это относится к определению своего места в структуре власти. Очень часто даже депутаты, голосуя за принятие соответствующего закона, а затем за избрание той или иной кандидатуры на пост Уполномоченного, не очень понимали, что создают новый институт власти, не находящийся в иерархической подчиненности ни с какой из существующих властных структур.

Существенную роль в таком позиционировании играл и играет предшествующий опыт работы и авторитет Уполномоченного у себя в регионе. Так, например, длительная работа Р.Г. Вагизова на посту председателя Комиссии по вопросам законодательства, законности, правопорядка и депутатской этики Государственного Совета Республики Татарстан, или В.П.Глотова на посту Председателя Комиссии по социальной политике и правам человека Совета народных депутатов Амурской области, а также предшествующая работа последнего в качестве ректора областного педуниверситета, обеспечила их личный высокий авторитет, который передался и новому институту. В других случаях серьезную позицию среди политических фигур приходилось формировать самому. В качестве примера можно привести Уполномоченного по правам человека в Саратовской области А.С.Ландо, который, еще в статусе председателя комиссии по правам человека при губернаторе области, практиковал участие в заседаниях правительства области, тема которых так или иначе затрагивала соблюдение прав человека. Если в начале он сидел во время этих заседаний где-то в конце зала заседаний, то затем, после ряда выступлений и острых вопросов, он занял место за столом правительства, превратившись тем самым фактически в «министра без портфеля».

Как отмечалось в ранее, институт Омбудсмана оказывается особенно востребованным в процессе перехода от авторитарных и тоталитарных режимов к демократии. Это в полной мере относится и России в целом и ее отдельным

регионам. При этом сам процесс развития этого института в российских регионах может быть индикатором состояния политического режима.

При рассмотрении судьбы правовых институтов, уже существующих в других странах, в новых условиях, можно представить себе несколько вариантов: Копирование. Адаптация. Имитация. Отторжение.

Контрольные вопросы

1. Когда появился институт Уполномоченного по правам человека в России?
2. В каких субъектах институт Уполномоченного по правам человека воплотился раньше?
3. Какие разновидности института Уполномоченного вы знаете?
4. Как можно охарактеризовать первый опыт деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ?
5. Какие нормативные основы и персоналии деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ?

Тема 3. Права человека и механизмы их защиты

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 3.1. Позитивизм и естественное право.
- 3.2. «Поколения» прав человека: основные этапы развития правовой идеи и правового института.
- 3.3. Международные и национальные механизмы защиты прав человека.

3.1. Позитивизм и естественное право

В науке термин «право» употребляется чрезвычайно широко, как собственно в правоведении, так и в философии, социологии, антропологии. Многие ученые используют его применительно к любой доминирующей в обществе нормативной системе. В особенности это проявляется в сравнительном правоведении, которое в основном сложилось во второй половине XIX в. в русле юридического позитивизма и отчасти позитивистской социологии права.

Их методология весьма продуктивна при анализе развитых правовых систем стран европейской цивилизации, однако приводит к достаточно спорным выводам при обращении к нормативным системам иных цивилизаций. Р. Давид обращает на это внимание, но предпочитает не вдаваться в дискуссию между, как он пишет, сторонниками позитивизма и естественного права (Давид, 1988). Действительно, эта дискуссия имеет давние корни в европейском правоведении и приобретает в нем познавательный смысл. Однако европоцентризм, свойственный европейцам, приводит к тому, что они склонны использовать привычные понятия при исследовании иных культур. Поэтому мы пишем и читаем о юридическом позитивизме в древнем Китае и там же легко находим естественно-правовые концепции, изучаем право ислама, индуизма, древнее право,

по примеру Г. Мейна, и т.д. Собственно в такого рода словоупотреблении нет ничего негативного, если пишущий и читающий понимают степень условности, конвенциональности термина права в таком контексте. Если же этого понимания нет, то мы рискуем превратить правоведение в нормологию, т.е. учение о нормах.

Нормативный плюрализм свойствен любому обществу. При этом нормативные системы, существующие в нем, могут носить как комплементарный, так и конкурирующий характер. Но, как правило, если общество не находится в состоянии аномии и хаоса, одна из них является ведущей той, которая обеспечивает социальную солидарность, т.е. осуществляет интегративную функцию. Таковой может являться не только правовая нормативная система, но и традиционная, моральная, религиозная, идеологическая и т.д. Доминирование же правовой системы свойственно обществам западной цивилизации. Сказанное не означает, что право — исключительно европейский феномен, но лишь то, что потребность в праве, притязание на него возникают там, где складываются схожие по тем или иным параметрам социальные и культурные условия.

В европейской цивилизации право как идея и система принципов и норм складывалось в течение длительного исторического периода — от античности до наших дней. И хотя процесс этот вряд ли можно считать завершенным, есть основания подвести некоторые итоги и показать своеобразие именно правовой нормативной системы. Истоки ее лежат в античной Греции, давшей миру философию права, и Риме, создавшем разработанную систему частного права. Собственно говоря, между Востоком и Западом этого времени можно найти немало параллелей, связанных с тем, что государство и общество еще не обособились и существовало убеждение в наличии некоего всеобщего природного закона (Дао — в Китае, Логос — в Греции). Но уже тогда проявилась разница во взглядах на принципы социальной организации.

На Востоке ведущим принципом являлся патернализм, регулировавший поведение неравных, ибо не могут быть равными старшие и младшие, высшие и низшие. Поэтому государство есть дело отца — *res pater*. В таком государстве ценятся покорность и преданность со стороны подвластных и забота со стороны правящих. В античном обществе был также очень силен дух коллективизма. Однако античный коллектив, греческий полис и римский сивитас, — это общество равных на основе общей меры для всех. Поэтому в греко-римской традиции государство есть дело народа — *res publica*. В таком государстве ценится гражданская доблесть, которая включает в себя и уважение к законам.

В связи с этим по-разному воспринималось соотношение морали (естественного права) и права позитивного.

Восточной культуре свойственно их противопоставление как добра и зла. Закон воспринимался как нечто внешнее и навязываемое людям. Поэтому он либо вреден, как у Конфуция, ибо человек добр по природе, либо необходим, как у Шан Яна, для обуздания пороков злых по природе людей. «Если управлять с помощью закона и обеспечивать порядок посредством наказаний, люди будут стараться уклоняться (от наказаний) и не будут испытывать стыда...», — учил Конфуций (Древнекитайская философия, 143). Шан Ян ему возражал:

«Если управлять людьми путем наказаний, они станут боязливы, не осмелятся творить злодеяния... Если же наставлять с помощью справедливости, то они избалуются, а когда люди избалованы, рушится порядок...» (Древнекитайская философия, с. 222). Мы видим, что в обоих случаях право отождествляется с законом, а закон — с насилием и наказанием.

В античной же традиции мораль и позитивное право объединяются одной общей справедливостью. Конфликт между ними мыслим, но отнюдь не предопределен. Отдельные несправедливые законы возможны, но сам порядок, основанный на законах, внутренне справедлив. Жить по закону — значит жить справедливо. Вот как об этом говорил Сократ в изложении Ксенофонта: «Государство, в котором граждане наиболее повинуются законам, и в мирное время благоденствует, и на войне неодолимо...

Если граждане соблюдают их, то государства бывают очень сильны и благоденствуют... Обратимся к частной жизни: кто реже подвергается наказанию со стороны государства, кто чаще получает награды? Тот, кто повинуется законам. Кто в суде реже проигрывает дела, кто чаще выигрывает? Кому лучше можно доверить охрану имущества, сыновей, дочерей? Кого государство в целом своем составе признает более заслуживающим доверия, как не того, кто соблюдает законы? От кого скорее могут получить, что следует по праву, родители, родные, слуги, друзья, сограждане, иностранцы? Кому неприятели больше поверят при заключении перемирия, договора, соглашения о мире? С кем всякий охотнее вступит в союз, как не с тем, кто соблюдает законы? Кому союзники скорее вверят предводительство на войне, начальство над гарнизоном, свои города? От кого скорее можно рассчитывать получить благодарность за оказанное благодеяние, как не от того, кто соблюдает законы?» (Ксенофонт).

Поэтому-то, заключает Сократ, «законное» и «справедливое» — одно и то же. С меньшей долей ригоризма, но ту же идею выражает Аристотель: «Понятие справедливости, — пишет он, — связано с представлением о государстве, так как право, служащее мерилom справедливости, является регулирующей нормой политического общения» (Аристотель). Таким образом, и позитивное, и естественное право являют собой этическую ценность, обеспечивая равенство, свободу, порядок и справедливость. Право не рассматривается как нечто внешнее, навязанное человеку, но как нечто ему имманентное как существу разумному. Отсюда — подчинение праву, исполнение законов есть нравственный долг.

В Новое время западноевропейское правопонимание дополнилось принципиально важной идеей автономности личности, как таковой, и соответственно идеей субъективного права, которой не существовало на Востоке. Понятие субъективного права не известно ни китайцам, ни японцам (Цунэо, 1978, 1981). Мыслители Нового времени источник естественного права видели уже не в универсальном законе природы или в божественном разуме, но в самой природе человека.

Осознание автономности личности произошло в условиях распада феодальных сословий и корпораций, когда индивид освобождался от опеки со стороны коллектива и начала складываться идея субъективного права как эманации индивидуальной воли. Рост права предполагает индивида, наделенного

личной свободой и несущего личную ответственность. Право, таким образом, обеспечивает солидарность индивидуалистического, или открытого (по К. Попперу), общества. Оно, по крайней мере в идеале, призвано обеспечить индивидуальный и общий интересы.

Именно с Г. Гроция право начинает выводиться из природы атомизированного индивида. «Мать естественного права есть сама природа человека» (Гроций, 1994, с. 48), — постулирует он. В сущности, всем теориям естественного права этой эпохи в большей или меньшей степени свойствен индивидуализм, а само общество представлялось в виде совокупности автономных индивидов.

Поэтому позитивное право предназначалось либо для подавления чрезмерного эгоизма людей, как например, у Гоббса, либо для расширения и обеспечения индивидуальной свободы, как, например, у Локка и других либералов. Но все естественно-правовые теории объединяются рядом общих черт. Во-первых, наличие норм естественного права отнюдь не отрицает необходимости и ценности норм позитивного права, источником которого является воля суверена, получившего право законодательствовать в результате общественного договора. Во-вторых, естественное право не столько рассматривается как критерий права позитивного (что актуализируется в периоды революций или же кардинальных реформ), сколько выступает в единстве с ним. В-третьих, нормы естественного права чаще всего отождествляются с основными принципами частного права, естественно рождающимися в отношениях между людьми как частными лицами. Так, Гроций относит к ним такие требования, «как воздержание от чужого имущества... возвращение полученной чужой вещи и возмещение извлеченной из нее выгоды, обязанность соблюдения обещаний, возмещение ущерба, причиненного по нашей вине, а также воздаяние людям заслуженного наказания» (Гроций, 1994). Сходно звучат и гоббсовские естественные законы: соглашения должны соблюдаться, чужое право — уважаться, судья — быть беспристрастным и т.д. (Гоббс, Гл. XVI–XV). Локк в свою очередь провозглашает жизнь, свободу и имущество каждого его собственностью по естественному праву (Локк, с. 310).

К началу XIX в. окончательно сложились основные черты западноевропейской правовой культуры, по которой право, на наш взгляд, включает в себя несколько характеристик.

1. Право мыслится как относительно автономная нормативная система, имеющая свою собственную ценность, но вместе с тем получающая моральную легитимацию как система, построенная на началах равенства и свободы индивидов, обеспечивающая социальную солидарность, предлагая общеобязательный механизм разрешения конфликтов интересов и коррекции отклоняющегося поведения.

2. Само правопонимание — либерально-индивидуалистическое, т.е. основывается на признании самоценности автономного индивида как равного с другими субъекта права. Этот индивид наделяется свободой при решении касающихся его дел и соответственно несет персональную ответственность за последствия своих решений.

3. Легализм, свойственный западной культуре, означает приверженность праву, готовность следовать его предписаниям. Он коррелирует с Аристотелевым принципом «правления законов, а не людей». Именно право, а не корпорация или коллектив, как на Востоке, обеспечивает защиту индивида с использованием разнообразных юридических процедур и институтов.

Наличие развитой правовой науки, представляющей из себя систему рациональных понятий, концепций и теорий, а также юридического образования и уважаемой юридической профессии. Но, строго говоря, вплоть до начала XIX в. право продолжает изучаться в рамках моральной философии.

3.2. «Поколения» прав человека: основные этапы развития правовой идеи и правового института

Институт прав человека, по-видимому, является самым ярким примером воплощения правовых идей в практику правового регулирования. С конца XVIII века представления о естественной природе определенных прав, которыми должны обладать все люди, сформулированные мыслителями раннего Нового времени в качестве нормативного идеала, стали закрепляться в правовых актах — декларациях и конституциях, — а во второй половине XX века превратились в основополагающие принципы международного права. На протяжении последних двух столетий объем прав, которые стали рассматриваться в качестве естественных и неотъемлемых прав человека, существенно увеличился. Складываясь исторически, институт прав человека содержит в себе разные пласты норм, которые являются отражением смены представлений о содержании соответствующей правовой идеи. Дискурс о правах человека формируется под воздействием разных интеллектуальных традиций (преимущественно западных, однако в последние десятилетия заметное влияние на этот дискурс оказывают и незападные идейные системы). Расширение представлений о содержании прав человека происходит в острой борьбе, на ход которой оказывают влияние разные социальные, политические и культурные факторы.

Динамику представлений о содержании прав человека принято описывать в терминах «поколений» прав человека. Появление каждого нового «поколения» означало не просто механическое расширение корпуса признаваемых прав, но усвоение принципиально новой логики рассуждения и аргументации, что нередко приводит к серьезным и трудно разрешимым конфликтам «новых» прав со «старыми».

К первому поколению относятся права личные и политические, а также часть экономических (право на частную собственность, которое в раннелиберальной теории рассматривалось не только как естественная возможность распоряжаться плодами своего труда и предприимчивости, но и как гарантия личной свободы; свобода экономической деятельности и свобода контракта). Признание этих прав началось с эпохи буржуазных революций в Европе и Америке (хотя в Великобритании, например, их «родословная» прослеживается от средневековых актов, даровавших некоторые из таких прав отдельным сословиям). Однако даже в тех странах, где революции оказались успешными,

потребовалось немало времени, чтобы права первого поколения стали рассматриваться как действительно всеобщие, ибо различные группы населения подвергались дискриминации в отношении некоторых из этих прав (бедняки, рабочие, женщины) или вообще не рассматривались в качестве субъектов прав человека (рабы, темнокожие). На формирование представлений о первом поколении прав определяющее влияние оказала философия либерализма.

Ко второму поколению относят часть экономических прав (право на труд, на справедливые и благоприятные условия труда, на защиту от безработицы, на отдых и др.), а также социальные и культурные права. Признание этих прав стало результатом острейшей борьбы, сначала в капиталистических странах, а затем, после Октябрьской революции и второй мировой войны, — между мировыми социальными системами. Главными «идейными вдохновителями» этого поколения прав стали социалисты; вместе с тем, важную роль сыграли и «новые либералы» (Т.Х. Грин, Л.Т. Хобхауз, Дж.А. Хобсон, в России — П.И. Новгородцев, Б.А. Кистяковский, С.И. Гессен и др.), настаивавшие на необходимости пересмотра негативной концепции свободы. Борьба за утверждение прав второго поколения развернулась с конца XIX века. В некоторых странах уже в конце XIX — начале XX в. удалось добиться законодательного закрепления гарантий некоторых прав второго поколения (всеобщее, обязательное и бесплатное образование, фабричное законодательство, законодательство о социальном страховании); однако хотя необходимость правового регулирования этих вопросов аргументировалась правом человека на достойную жизнь, принятые законодательные акты, как правило, не рассматривались в качестве закрепления прав человека. Решающую роль в признании прав второго поколения сыграл СССР, который — не в последнюю очередь из идеологических и политических соображений, — неизменно настаивал на включении прав второго поколения в международно-правовые документы. В результате права второго поколения сначала нашли отражение во Всеобщей декларации прав человека (1948 г.), а затем были закреплены в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.)

В настоящее время ведутся дискуссии о признании третьего поколения прав человека. Права этой новой группы довольно разнородны, в силу чего в литературе по-разному объясняется их специфика, а дискуссии, связанные с их признанием, ведутся в разных плоскостях. Предметами этих дискуссий, в частности, являются следующие вопросы:

- Кто является субъектом прав человека: исключительно индивиды или индивиды и группы?

- Являются ли права человека универсальными или культурно-особенными, отражающими специфический опыт западных стран?

- Должна ли в вопросах, связанных с правами человека, учитываться культурная специфика конкретных стран или групп (см. рис.3)?

- Правомерна ли «позитивная дискриминация», т.е. предоставление дополнительных возможностей для реализации своих прав группам, которые находятся в наименее благоприятных условиях? Не является ли она нарушением самой идеи естественных прав человека? и др.

В литературе можно встретить разные точки зрения относительно специфики третьего поколения прав. Иногда их определяют как «права солидарности», т.е. права, которыми индивиды обладают коллективно, в силу своей принадлежности к определенной группе. Иногда права третьего поколения рассматривают как коллективные права, т.е. такие, которые могут осуществляться не отдельным человеком, а коллективом, общностью, нацией.

В действительности, права, относимые к третьему поколению, весьма неоднородны. С одной стороны, это так называемые «неотчуждаемые» коллективные «права народов», к числу которых относятся: право народа на существование, на самоопределение, на развитие, на суверенитет над своими естественными богатствами и природными ресурсами, право на благоприятную окружающую среду, на равноправие с другими народами, право на развитие и др. Основы этих прав заложены в международных документах, закрепляющих основные индивидуальные права (Уставе ООН, Всеобщей декларации прав человека, Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 г., международных пактах 1966 г. и др.). Некоторые авторы склонны рассматривать эти права как неотъемлемые (по аналогии с личными правами, которые неотъемлемы от личности их носителя); предполагается, что права народов осуществляются коллективно всеми лицами, принадлежащими к данному народу, и служат укреплению прав и свобод отдельной личности. Эта точка зрения не является общепринятой; ее оппоненты указывают на проблематичность обоснования неотъемлемых прав коллективного субъекта (большинство аргументов, доказывающих неотчуждаемый характер прав индивидов, здесь не работают), а также на неизбежные коллизии между правами групп и индивидов.

С другой стороны, к третьему поколению относят специальные права так называемых маргинальных слоев населения, которые в силу физиологических или социальных причин не имеют равных с остальными гражданами возможностей по осуществлению общих прав и свобод и потому нуждаются в специальной поддержке со стороны национальных государств и мирового сообщества. Эти права вытекают из права на свободу от дискриминации по половому, расовому, национальному или возрастному принципу. К числу тех категорий, которые могут рассматриваться в качестве носителей таких специальных прав, относят детей, женщин, молодежь, престарелых, инвалидов, беженцев, представителей национальных и расовых меньшинств и др. Носителями таких прав являются индивиды, но лишь поскольку, поскольку они принадлежат к определенным социальным группам. Главные возражения против их легитимации в качестве прав человека связаны с опасностью размывания заложенной в этом институте исходной идеи — идеи естественных прав, которыми все люди обладают в равной мере. Защитники этих прав аргументируют свою позицию ссылками на невозможность защитить права данных категорий в рамках имеющейся социальной структуры и необходимостью обеспечить их реализацию с помощью особых правовых возможностей.

Система гарантий прав человека и гражданина в Российской Федерации состоит из Президента, Правительства, Уполномоченного по правам человека, Министерства юстиции, МВД, судов, прокуратуры и др.

3.3. Международные и национальные механизмы защиты прав человека

Организация Объединенных Наций и Всеобщая декларация прав человека, Концепция прав человека в ее современном виде сложились в результате победы над фашизмом. Великие державы-победители поделили мир и сумели объединить мировое сообщество в универсальной межправительственной организации — ООН, главной целью которой стало избавление грядущих поколений от бедствий войны. Именно в рамках ООН была принята Всеобщая декларация прав человека, являющаяся ориентиром и источником развития всего современного правозащитного движения.

10 октября 1948 г. — Принятие Всеобщей декларации прав человека. Всеобщая декларация, принятая ООН в 1948 году провозгласила, что «признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира». Статья 1 провозглашает ведущую идею естественной доктрины. «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства».

Всеобщая декларация содержала обогащенный перечень прав и свобод, включающий уже не только гражданские и политические, но и социальные, экономические и культурные права, сформировавшиеся в конце XIX века и развитые в XX веке. Однако основные принципы и нормы «первого поколения» прав человечества — гражданских и политических — уже подтвердили свою жизненность и эффективность в практике демократических правовых государств. Поэтому их влияние на развитие международного права в области прав человека бесспорно.

Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ) сегодня является одним из основных источников права, моделью, которая широко используется многими странами для разработки отдельных положений конституций, различных законов и документов, относящихся к правам человека. Подсчитано, что не менее чем 90 национальных конституции, принятых после 1948 г., содержат перечень фундаментальных прав, которые или воспроизводят положения Декларации, или включены в них под ее влиянием. Например, в таких странах, как Бельгия, Нидерланды, Индия, Италия, США, Шри-Ланка, положения Декларации широко используются для толкования внутригосударственных законов, относящихся к правам человека. На них постоянно ссылаются суды этих стран. В ряде постановлений Конституционного Суда России также содержатся ссылки на Всеобщую декларацию прав человека в обоснование вынесенных решений.

Развитием положений ВДПЧ явилась Европейская конвенция прав человека, принятая 4 ноября 1950 года, которая была принята в Риме с целью достижения большего единства в подходах к реализации задач Всемирной Декларации. Юридическими документами, которые юридическую силу декларациям, стали Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

1966 года, Американская конвенция о правах человека 1969 г, Африканская хартия прав человека и народов 1981 г.

Развитием системы юридической защиты прав человека явились:

- Конвенция ООН 1984 года против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. В Конвенции дается определение понятия «пытка», а государства обязуются предпринимать эффективные законодательные, административные, судебные и другие меры для предупреждения пыток (ст. 1 и 2 Конвенции). Созданный в соответствии с Конвенцией Комитет против пыток правомочен рассматривать доклады государств, межгосударственные и индивидуальные жалобы. Если Комитет получает достоверную информацию о систематическом применении пыток на территории какого-либо государства-участника, то он может провести расследование, а его члены в этих целях — посетить территорию данного государства.

- Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации в отношении женщин, устанавливающая равноправие женщин и мужчин в политической, социальной, экономической, культурной и иных областях, а государства обязуются принять соответствующие меры для ликвидации любой дискриминации в отношении женщин. Ряд документов, содержащихся в этом разделе, регулирует вопросы брака (вступление в брак, брачный возраст, регистрация браков), а также вопросы семье и семейных отношений.

- Конвенция о правах ребенка (вступила в силу в 1990 г.). В соответствии с данным документом государства-участники взяли на себя обязательства обеспечить всем лицам, не достигшим 18 лет, все права, указанные в Конвенции, без какой-либо дискриминации и принять в этих целях законодательные, административные и иные меры.

Функции и полномочия Организации Объединенных Наций в области прав человека чрезвычайно разнообразны. Они принимают рекомендации, выносят решения, созывают международные конференции, подготавливают проекты конвенции, проводят исследования, оказывают консультативную и техническую помощь отдельным странам. В ряде случаев они осуществляют и контрольные функции за соблюдением государствами обязательств, взятых по Уставу ООН и по международным соглашениям. Фактически все главные и значительное число вспомогательных органов ООН в той или иной степени занимаются вопросами прав человека. Главную ответственность за выполнение функции Организации по содействию всеобщему уважению и соблюдению основных прав и свобод человека несет Генеральная Ассамблея ООН и под ее руководством Экономический и Социальный Совет (ст. 60 Устава ООН). Полномочия Генеральной Ассамблеи в области прав человека определены в ст. 13 Устава ООН. «Генеральная Ассамблея, — подчеркивается в этой статье, — организует исследования и делает рекомендации в целях... содействия международному сотрудничеству в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и содействия осуществлению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии». Подавляющее большинство вопросов, относящихся к правам человека, рассматривается Третьим комитетом Ассамблеи (социальные и гуманитарные вопросы и вопросы культуры)

Старейшей региональной организацией на Европейском континенте является Совет Европы. 4 ноября 1950 г. в Риме его членами была принята Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, которая вступила в силу 3 сентября 1953 г. Спустя 25 лет после принятия Конвенции ее участниками стали все члены Совета Европы

Европейский Суд по Правам Человека был сформирован в 1959 году на основании Раздела II Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года, которая была разработана вследствие подписания 5 апреля 1949 года в Лондоне акта, по которому 10 государств основывали Совет Европы.

Государственная система защиты прав граждан в России.

Кратко перечислим основные элементы государственной системы защиты прав человека в современной России:

- Конституционный суд РФ: право осуществлять толкование Конституции; рассматривать индивидуальные и коллективные жалобы граждан или их объединений о нарушении прав и свобод; рассматривать запросы судов о соответствии Конституции законов, подлежащих применению и конкретном деле;

- Уполномоченный по правам человека рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель (гражданин РФ, иностранец или лицо без гражданства, находящееся на территории Российской Федерации) обжаловал эти решения или действия в судебном или административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

- Специфические формы государственного контроля в системе исполнительной власти: контроль Президента за законностью и целесообразностью действий и актов Правительства РФ, федеральных министерств и ведомств, органов исполнительной власти субъектов РФ; государственный надзор как особая форма государственного контроля в отраслях хозяйства и социально-культурной сферы в целях обеспечения законности, охраны социально — экономических прав граждан, охраны и защиты их жизни, здоровья, обеспечения трудовых, жилищных и иных прав человека, создания благоприятных экологических условий и т. п.

Прокурорский (общий) надзор за соблюдением законов органами исполнительной власти, начиная с федеральных министерств и ведомств и заканчивая всеми органами исполнительной власти субъектов РФ, органами военного управления, органами контроля, органами местного самоуправления. Особым видом общего надзора прокуратуры в сфере исполнительной власти является надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Контрольные вопросы

1. Чем характеризуются позитивное и естественное право?
2. Какие «поколения» прав человека вы знаете?
3. Какие вы знаете международные и национальные механизмы защиты прав человека?

4. Кто является субъектом прав человека?
5. Какие международные документы защищают права человека?

Тема 4. Право на информацию и пределы его ограничения

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 4.1. Законодательное закрепление информационных прав и свобод.
- 4.2. Судебная защита информационных прав и свобод.
- 4.3. Международно-правовые стандарты в сфере регулирования информационных прав и свобод.
- 4.4. Правомерные условия ограничения информационных прав и свобод. Евросудебная триада критериев их правомерности.
- 4.5. Правовой режим личной тайны.

4.1. Законодательное закрепление информационных прав и свобод

Безусловно, что информационные права и свободы тесно связаны с политическими правами, то есть: право граждан участвовать в управлении делами государства; избирать и быть избранным; свобода слова; право на объединение в общественные организации и др.

В конституционно-правовом лексиконе категория «основные права и свободы» — достаточно широко используемая словесная конструкция. В современной отечественной юридической доктрине к ним обычно относят права и свободы, закрепленные в главе 2 Конституции РФ 1993 г.

Конституционные принципы правового статуса личности в России возникают из факта гражданства, закреплены в нормах внутригосударственного права, обеспечиваются государственными (судебными и другими) средствами защиты.

Эти права и свободы обладают повышенным конституционно-правовым «весом» по сравнению с «иными» правами и свободами. Так, согласно норме ст. 2 Конституции РФ права и свободы человека (то есть все, а не только «основные») «являются высшей ценностью». Что же касается основных, то норма ч.2 ст.17 Конституции РФ, основываясь на их естественно-правовом андеграунде, закрепляет их важное дополнительное качество - «принадлежность каждому от рождения» и «неотчуждаемость».

Категория «основные права и свободы» употреблена и в ч.1 ст.55 Конституции РФ. Контекст этой конституционной нормы содержит еще один классификационный разряд прав и свобод — «другие общепризнанные права и свободы». Одним из содержательных признаков основных прав и свобод является также и то, что их ограничение государством может быть осуществлено только в определенных исключительных по своему характеру обстоятельствах (ч.5 ст.13, ч.3 ст.55, ч.2 ст.56, ст. 63 Конституции РФ).

Теперь, что касается разграничения прав и свобод. Прежде всего, отметим, что в конституционно-правовой доктрине это разграничение носит достаточно условный характер. В целом, считается, что по своей юридической природе и системе гарантий права и свободы однородны. В то же время, некоторые элементы различий выделить можно, то есть они однородны, но не тождественны.

Так, различая права и свободы, мы, среди прочего, отдаем дань уважения традициям, сложившимся в XVIII–XIX веках. Во-вторых, употребление термина «свобода» позволяет нам в методологических и иных прикладных целях подчеркнуть особенность именно сферы реализации той или иной правовой возможности, на время, отстраняясь от внимания к результатам действий по ее реализации (свобода слова, печати, вещания). Термин «право», в отличие от «свободы» употребляется тогда, когда мы желаем подчеркнуть то обстоятельство, что в данном контексте речь идет о достаточно определенных действиях управомоченных лиц.

Свободы в отличие от прав — менее четко выраженные правовые возможности.

В норме ч.4 ст.29 Конституции РФ мы имеем дело с неким симбиозом «права» и «свободы» («право свободно» искать, получать, передавать, производить и распространять информацию). В этой связи одно из основных правомочий, вытекающих из этой конституционной нормы подчас, называют — и это вполне правомерно — правомочием «общественного доступа» к информации. В отличие от нормы ч.4 ст.29 Конституции РФ норма ч.2 ст.24 Конституции РФ ориентирована на регулирование отношений по доступу частному. Правовой режим этого вида доступа к информации несколько иной, чем предусмотренный ч.4 ст.29 Конституции РФ. Здесь мы имеем дело в большей степени именно с «правом», а не «свободой», поскольку, во-первых, речь идет не о вообще «информации», а о конкретных сведениях, содержащихся в «документах и материалах», во-вторых, не как-нибудь, а «непосредственно затрагивающих» права и свободы адресата этой нормы и, наконец, с учетом важного правового условия о том, что «иное не предусмотрено законом».

В отечественной правовой доктрине тезис о необходимости выделения основных информационных прав человека и гражданина в отдельный правовой институт, а также их конституционно-правового закрепления развернутое научное обоснование и признание получил в 1983 году. Еще восемь лет понадобилось для того, чтобы этот институт получил достойное нормативное воплощение.

«Декларация прав и свобод человека и гражданина», — принятая Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г., посвятила этому воплощению целых две свои статьи (9-ую и 13-ую), закрепив и регламентировав в них право лица на охрану персональной информации и право каждого на поиск, получение и распространение информации. Социально-правовую сущность этих прав можно представить в виде следующих лапидарных, но емких словесных формул — право таить и право знать.

В декабре 1993 г. как результат всенародного голосования по Конституции эти нормы получили свое дальнейшее конституционно-правовое развитие

и закрепление, прежде всего в статьях 23, 24, 29 и 42, принятой тогда Конституции России.

Перечисленные нормы отнюдь не исчерпывают перечень действующих конституционно-правовых установлений, в той или иной степени участвующих в регулировании отношений, связанных с реализацией основных информационных прав и свобод на территории Российской Федерации, составляющих в своей совокупности конституционно-правовую основу информационно-правового статуса человека и гражданина.

По некоторым оценкам их около 20-ти и, во всяком случае, не менее дюжины. Среди них отметим здесь лишь некоторые:

а) Обязательное опубликование законов. Неодолимо расширяющийся и углубляющийся процесс все большей открытости российского общества и государства не мог не затронуть сферу обнародования правовых установлений самого разного уровня. Согласно норме ст. 15 Конституции РФ, неопубликованные законы не применяются. Вообще, любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не «имеют права» применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Доведение норм права до всеобщего сведения — является одним из системообразующих признаков демократического государства. Знание этих норм не может и не должно быть чьей-то привилегией.

б) Презумпция открытости заседаний Совета Федерации и Государственной Думы (часть 2 статьи 100 Конституции РФ). Закрытые заседания могут проводиться только в случаях, прямо предусмотренных Регламентами палат.

Презумпцией открытости заседаний Совета Федерации и Государственной Думы в нашей стране реализуется принцип гласности, характерный для представительных учреждений в любом демократически организованном государстве. В соответствии с Регламентами Совета Федерации и Государственной Думы на заседания палат по их решению приглашаются представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, независимые эксперты. На открытых заседаниях палат могут присутствовать также представители средств массовой информации.

в) Открытость судебного разбирательства, закрепленная в качестве основополагающего принципа судопроизводства в ч. 1 ст. 123 Конституции РФ. Слушание дела в закрытом заседании допускается только в случаях, прямо предусмотренных федеральным законом. Приговоры и решения судов во всех случаях провозглашаются публично.

Конституционный принцип судебной гласности состоит в том, что по общему правилу суд рассматривает дела именно в открытых заседаниях. Любые лица могут свободно войти в зал судебного заседания и находиться в нем во время слушания дела. Закрытость судебного заседания — исключение из общего правила, допускаемое только в случаях необходимости в строгом соответствии с законом. Конкретное содержание данного конституционного принципа раскрывается в целом ряде «отраслевых» законов.

В соответствии с нормой ст. 2 Конституции России, права и свободы человека это — высшая ценность, а их признание, соблюдение и защита — обязанность государства. Конституционно закрепленный приоритет прав и свобод человека в деятельности всех органов государства оказывает формирующее воздействие на развитие отечественного законодательства вообще и информационного законодательства в частности.

4.2. Судебная защита информационных прав и свобод

Второе (наряду с парламентским) лоно рождения позитивного права — судебная практика (вспомним, что в своей основе прародитель современного европейского права — римское право, — рождалось отнюдь не в парламентах, а в ходе деятельности римских судей — преторов) также старается не отставать от потребностей жизни в условиях глобального роста значения информационной составляющей окружающей социальной действительности, активно участвуя в выявлении, защите и развитии информационных прав и свобод различных субъектов права.

В рамках постсоветского правового пространства особая роль в этом контексте принадлежит самой молодому ответвлению нашей судебной власти — конституционному судопроизводству. Дело в том, что по факту именно посредством соответствующих правовых позиций, сформулированных в решениях конституционных судов стран СНГ, сложившиеся в мировом информационном праве интегрированные правовые представления о содержании и направлениях развития информационных прав и свобод «обретают свою плоть и кровь» в правовых системах наших стран.

Так, Постановление КС РФ от 4 марта 1997 г. № 4 по делу о проверке конституционности ст.3 ФЗ «О рекламе», подчеркнуло, что право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию относится к основным правам и свободам человека и гражданина.

Аналогичную и даже более развернутую правовую позицию содержит постановление Конституционного суда Республики Молдовы от 16 июня 1998 г. № 19. В нем, в частности, отмечено, что право на информацию является основным правом человека, поскольку развитие личности в обществе, осуществление свобод, предусмотренных Конституцией, включая свободу мысли, мнения, творчества, свободу публичного выражения посредством слова, изображения или иными возможными способами, предполагает и возможность восприятия информации об общественной, политической, экономической, научной, культурной жизни и др.

Еще один важный момент. Поскольку реальность нашего мира, в том числе ее информационная составляющая, соткана из противоречий, принципиально важной становится методическая сторона их разрешения. Конституционное судопроизводство выработало на сей счет мудрое методико-технологическое решение — руководствоваться принципом поддержания справедливого равновесия между интересами обеспечения права каждого на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации любым законным способом и реализацией других прав и охраняемых законом интересов.

В частности, поиск именно такого равновесия стал одним из основных предметов размышлений судей КС РФ в ходе их работы над постановлением Суда от 22 ноября 2000 г. №14-П по делу о проверке конституционности ч.3 ст.5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации».

Согласно правовой позиции КС РФ, сформулированной в мотивировочной части данного постановления, конституционный смысл государственной поддержки средств массовой информации в России, понимаемой как совокупности устанавливаемых государством организационных, организационно-технических, правовых, экономических и иных мер, заключается в обеспечении конституционного права граждан на получение полной и объективной информации, свободы слова, а также независимости средств массовой информации

ФЗ «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации», по мнению Конституционного суда РФ, содержит материальные гарантии указанных конституционных прав и свобод, его нормы призваны способствовать созданию и деятельности свободных и независимых средств массовой информации в период становления в России гражданского общества и демократического правового государства.

Вместе с тем, по результатам проведенного конституционно-правового анализа норм этого федерального закона, КС РФ признал, что ч.3 ст.5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 8, 35 (части 2 и 3), 55 (часть 3), 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133, в той мере, в какой она — по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, — допускает передачу перечисленным в ней организациям и предприятиям, в том числе телерадиовещательным компаниям, в хозяйственное ведение находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или являющихся муниципальной собственностью помещений, которыми эти организации и предприятия владеют либо пользуются в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности, без согласия собственников, если такая передача осуществляется без надлежащего возмещения.

Иными словами, конституционно-правовой ВЕРДИКТ гласит: оспариваемая законодательная норма нарушает баланс двух конституционных ценностей — права на информацию и права собственности — в ущерб последней, что не соответствует Конституции и подлежит исправлению.

4.3. Международно-правовые стандарты в сфере регулирования информационных прав и свобод

Конечно же, правоустанавливающие идеи, составляющие суть перечисленных политико-правовых и судебно-правовых норм образца 90-х годов прошлого века, как, впрочем, и их доктринальной предтечи образца 1983 г., родились отнюдь не в эти же сроки. Мировому сообществу они были известны достаточно задолго до этих дат.

Скажем, идея, составляющая основу современной политико-правовой доктрины «Право народа знать», свое исторически первое законодательное

воплощение получила еще в конце XVIII века в Швеции в виде конституционно-правового принципа открытости документов, отражающих процесс отправления государственной власти в этой нашей северной «соседке». Видимо, в начатом этими действиями шведского короля Густава III процессе расширения политической открытости свою роль сыграла некая общая атмосфера тогдашней общеевропейской демократической «оттепели». В те годы умами многих монархов ведущих европейских держав (Екатерина II - в России, король Фридрих II — в Пруссии, император Иосиф II — в Австрии, король Густав III — в Швеции) овладевают идеи Просвещения. Российская государыня Екатерина II оживленно переписывается с парижскими вольнодумцами Вольтером и Дидро, которые с ее слов, провозглашают Россию того времени «самой прогрессивной страной в мире и отечеством либеральных принципов».

Принцип публичности (*offentlighetsprincipen*), общедоступности официальных документов органов власти и, тем самым, открытый, транспарентный, прозрачный для граждан характер отправления государственной власти — получил в Швеции того времени не просто законодательное, а высшее — конституционное закрепление. В 1776 году шведский парламент — Риксдаг — принял, а король подписал конституционный Акт «О свободе печати», среди прочих закрепивший и развивший этот принцип.

Отметим, что шведская политическая культура того времени представляла собой причудливую смесь парламентаризма, партийной модели аккумуляции и представительства интересов, свободы слова и информации. В шведской истории оно получило выразительное наименование «эпоха свобод».

Информационные искорки этих свобод, возможно, через переписку Густава III с Екатериной II (также как Вольтер и Дидро, он был активным участником переписки с российской императрицей), долетели и до России. Так, своим именным указом от 15 января 1783 года Екатерина II повелела «типографии для печатания не различать от прочих фабрик и рукоделий», что, в свою очередь, позволило «...каждому по собственной воле заводить оные типографии, не требуя ни от кого дозволения».

Родина идей Просвещения — Франция также внесла свой нормативно-правовой вклад в тогдашнюю европейскую модель позитивного закрепления правомочий, составляющих общее право народа знать. Французская Декларация прав человека и гражданина 1789 года содержит не только широко известную норму ст. 11 о праве каждого гражданина свободно «высказываться, писать и печатать», но также и почти неизвестные у нас нормы статей 14 и 15 о праве граждан следить за расходом собираемых налогов и требовать «отчета у каждого должностного лица по вверенной ему части управления».

Основу международно-правовой регламентации права на информацию составляют положения ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. Как известно, эти положения устанавливают право каждого человека свободно «искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ». СССР подписал этот международно-правовой акт в Международный год прав человека, в марте 1968 г. Ратификация этого

документа состоялась 5 лет спустя (1973 г.), а юридическую силу этот Международный пакт обрел 23 марта 1976 г. Россия как правопреемник всех международно-правовых обязательств СССР является государством - участником этого Международного пакта.

В Европе, параллельно с Международным пактом, принятым ООН, действует и пользуется значительно большим юридическим и политическим весом Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, принятая Европейским Сообществом 4 ноября 1950 г.

Ст. 10 этой Конвенции закрепляет право каждого человека «получать и распространять информацию и идеи без вмешательства государственных органов и независимо от государственных границ».

Обратим внимание на укороченность (по сравнению с формулировками Международного пакта ООН) формулы Европейской конвенции. В ней отсутствует право поиска информации при наличии права получения и распространения. По букве закона это может определенным образом ограничивать активизм граждан объединенной Европы в их стремлении удовлетворить свои информационные потребности.

«Получение» — это пассивная форма такого рода удовлетворения, право «искать» — гораздо более активная и эффективная. Кстати, соответствующая формулировка российской конституционной нормы (ст. 29 ч. 4) пятичленна. Кроме уже упоминавшихся прав поиска, получения и распространения информации на территории Российской Федерации каждый имеет право свободно «передавать» и «производить» информацию любым законным способом.

Кроме ст. 10 Европейской конвенции о правах человека и основных свободах европейское право содержит еще ряд документов, с разной степенью юридической обязательности и с разными предметами регулирования, регламентирующие отношения по доступу широкой общественности к информации. В этом ряду и новая редакция Рекомендации Комитета Министров Совета Европы R (81) 19 странам-членам СЕ «О доступе к официальной информации, находящейся в распоряжении государственных органов».

По результатам многолетней работы международной группы экспертов по доступу к официальной информации (DH-S-AC) при Организационном комитете по правам человека Совета Европы 21.02.02. была принята новая редакция этого важного документа — Рекомендация № R (2002) 2 «О доступе к официальным документам».

Еще одной, весьма значимой и актуальной для ситуации на российском информационном пространстве является Рекомендация Комитета Министров Совета Европы R(94) 13 от 22 ноября 1994 г. «О мерах по обеспечению транспарентности (прозрачности) средств массовой информации». В ней рекомендуется правительствам государств-членов СЕ обеспечить включение в свои национальные законодательные акты, регулирующие деятельность СМИ, ряд норм, направленных на создание правового и организационного режима открытости, прозрачности вопросов финансирования и некоторых иных сторон деятельности СМИ.

В частности, в п. 1 Рекомендации — «Общественный доступ к информации о СМИ» — указывается, что «общественность должна иметь возможность доступа на справедливой и непредвзятой основе к некоторым основным сведениям о СМИ. Принимая во внимание, что по отношению к общественности цель транспарентности СМИ заключается в том, чтобы знать, кто реально владеет тем или иным СМИ, дабы иметь возможность формировать мнение по отношению к распространяемой этими СМИ информации, в Рекомендации вполне обоснованно прописывается особый правовой режим «прозрачности» электронных СМИ.

4.4. Правомерные условия ограничения информационных прав и свобод. Евросудебная триада критериев их правомерности

Информационные права и свободы никогда и нигде не носили абсолютного характера. Российское информационно-правовое пространство в этом смысле не исключение. Уже норма ч. 2 ст. 13 «Декларации...» 1991 г. содержала определенную формулу ограничений информационных прав, предусматривающую, в частности, возможность установления ограничений права на доступ к информации только «законом» и только в целях охраны личной, семейной, профессиональной, коммерческой и государственной тайны, а также нравственности».

Конституция РФ также содержит определенные ограничения реализации информационных прав и свобод.

Так, норма ст. 29 содержит жесткое требование: «Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства». В силу положений статей 23 и 24 Конституции свобода операций с информацией ограничена конституционными правами на неприкосновенность частной жизни и тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Нормы ст. 49 Конституции РФ, закрепляющей принцип презумпции невиновности и ст. 44, гарантирующей защиту интеллектуальной собственности, также налагают определенные ограничения на работу с информацией, поскольку категории «интеллектуальная собственность» и «презумпция невиновности» в своем содержании имеют существенные информационные составляющие.

Кроме того, ограничение некоторых информационных прав и свобод человека и гражданина предусмотрено ст. 55 Конституции РФ, но «только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Однако, например, не может ограничиваться информация, закрепленная в статье 42 Конституции Российской Федерации, посвященной экологическим правам, которая звучит следующим образом: Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Закрепленные в Конституции России ограничения по своему содержанию близки к соответствующим ограничениям, закрепленным международными актами. В частности, в вышеупомянутой Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Согласно ч. 2 ст. 10 этой Конвенции, свобода информации и выражения мнений должна иметь некоторые ограничения, сопряженные «с формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

Более конкретное представление о судебно-правовых критериях допустимости ограничений информационных прав и свобод можно получить, обратившись к достаточно многочисленным решениям Европейского суда по правам человека, связанным с применением ст. 10 Европейской конвенции.

Непосредственное обращение к соответствующим решениям Европейского Суда предварим юридически значимой информацией о том, что, согласно ст. 1 ФЗ от 30.03.98 №54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» (вступил в действие 5 мая 1998 года), Российская Федерация признала юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации.

И еще одна оговорка процедурного характера. Поскольку сегодня основным каналом распространения информации во всем мире является телерадиовещание, давайте воспользуемся конкретными примерами именно из «вещательной» практики Европейского суда.

Первым в этом ряду является вынесенное 28 марта 1990 г. решение по делу «Гроппера Радио АГ и другие против Швейцарии» (Серия А, т. 173). В нем Европейский Суд пришел к выводу, что запрет ретранслировать программы из Италии, наложенный швейцарскими властями на кабельные компании Швейцарии, не нарушал гарантированное в статье 10 право этих компаний распространять информацию и идеи независимо от государственных границ.

В данном деле Суд, в частности, решил, что запрет не вышел за пределы оставленной национальным властям сферы для вмешательства в осуществление свободы самовыражения по своему усмотрению в той мере, в какой это является не формой цензуры содержания или направления программ, а лишь мерой, направленной против станции, которую швейцарские власти имели основания полагать такой же швейцарской станцией, но работающей по другую сторону границы для того, чтобы обойти действующую в Швейцарии систему регулирования телекоммуникаций. Суд отказал заявителю, усмотрев в его действиях стремление обойти технические требования и ограничения национального

законодателя. Вместе с тем в этом решении содержится очень значимая правовая позиция, в соответствии с которой «государствам разрешено контролировать вещание в плане организации и, в особенности, в техническом аспектах. Это, однако, не значит, что лицензионные меры не должны подчиняться требованиям п.2 ст.10, ибо в противном случае это привело бы к результатам противоположным цели и назначению ст.10, взятой в целом».

И далее: «право национальных властей регулировать систему лицензирования не может применяться по иным, не связанным с техническими вопросами, причинам, а также оно не должно препятствовать свободе выражения, за исключением требований, закрепленных в п. 2 ст. 10».

В мае того же 1990 г. состоялось решение по делу «Аутроник АГ против Швейцарии» (Серия А, т. 178), где нарушение ст. 10 Конвенции было обнаружено. Фабулу дела составил отказ швейцарских властей дать одной из частных компаний разрешение на установку спутниковой антенны для приема некодированных телевизионных программ со спутника связи, принадлежащего СССР. Правовая основа отказа - отсутствие согласия государства, ведущего вещание.

Отметив, что данный отказ преследовал законную цель и исходил из необходимости предотвратить нарушение порядка в области связи и разглашения конфиденциальной информации, Суд постановил, тем не менее, что действия швейцарских властей вышли за «пределы области усмотрения, позволявшей им вмешиваться в осуществление свободы самовыражения».

Суд отметил, что сам характер рассматриваемых передач не дает оснований считать их не предназначенными для использования широкой публикой, что риска получения секретной информации благодаря использованию спутниковой антенны не существует. Подчеркнем, что в данном случае Суд отталкивался от технических и юридических новаций в деле спутникового вещания, в частности, от норм Европейской конвенции о трансграничном телевидении»

Не будем забывать, что относительно вещания в третьем предложении параграфа 1 статьи 10 Евроконвенции говорится, что «настоящая статья не препятствует государствам применять в отношении радио-, теле- и кинокомпаний разрешительный режим».

Решение, вынесенное 24 ноября 1993 г., по делу «Информационсфэрайн Лентиа и другие против Австрии». Оно весьма прецедентно, поскольку именно при его подготовке Европейский Суд впервые рассмотрел вопрос о правомерности монополии государства на вещание.

Заявители по данному делу жаловались, что они не могли создать радиостанцию и телестанцию, т. к. согласно законодательству Австрии это право резервировано исключительно за Австрийской радиовещательной корпорацией. Они утверждали, что это образует монополию, несовместимую с положениями ст. 10 Конвенции. С их точки зрения, действующие в Австрии правила, а в особенности монополия Австрийской радиовещательной корпорации, отражают главным образом желание властей обеспечить политический контроль за аудиовизуальной сферой в ущерб плюрализму и свободе творчества. Устраняя всякую конкуренцию, эти правила дополнительно служат обеспечению экономической

жизнеспособности Австрийской радиовещательной корпорации за счет серьезного ущемления свободы предпринимательской деятельности.

Обосновывая свой вердикт, Суд сослался на свою правовую позицию из предыдущего решения по близкому делу (см. вышеупомянутое решение по делу «Гроппера радио АГ» и другие. Серия А, т. 173, с. 24, п. 61). Там он уже отмечал, что цель нормы третьего предложения параграфа 1 статьи 10 Евроконвенции состоит в том, чтобы четко сказать, что государствам при помощи системы лицензирования разрешается регулировать организацию вещания на своей территории, в особенности в его техническом аспекте. Технические аспекты, без сомнения, важны, но предоставление или отказ в выдаче лицензий могут быть поставлены также в зависимость от других соображений, включая такие вопросы, как характер и цели предполагаемой станции, ее потенциальная аудитория на национальном, региональном либо местном уровне, обеспечение прав и удовлетворение потребностей конкретной аудитории, а равно выполнение обязательств, вытекающих из международных договоров.

Это может привести к такому вмешательству, цели которого правомерны в соответствии с третьим предложением п.1, но не совпадают с какой-либо из целей, изложенных в п. 2. Совместимость такого вмешательства с Конвенцией должна, тем не менее, оцениваться именно в свете других требований п. 2.

Особое значение имеет Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, которая была разработана в рамках Европейской экономической комиссии ООН и была принята в 1998 год.

4.5. Правовой режим личной тайны

К сожалению, карьеры основных информационных прав в российском правовом и информационном пространстве складываются отнюдь не блестяще. Причем, в рамках внутривидового различия, карьера у — права тайть — по факту менее успешна, чем у права знать.

Если по отношению к праву знать с начала 90-х годов разрабатывались, активно обсуждались общественностью, вносились в парламент (в том числе и Президентом России) и даже принимались в первом чтении несколько проектов федеральных законов, более или менее комплексно и качественно опосредующих это право в своих регулятивных установлениях, то право тайть такой богатой законопроектной истории не имеет.

Представляется, что в не последнюю очередь и по социально-психологической причине. Видимо, свою роль играет почти полное отсутствие в генетической памяти россиян (в силу известных исторических обстоятельств) глубокого уважения, понимания ценности того блага, что определяется терминами — личная и семейная тайна, тайна частной жизни. Скажем, к государственной тайне отношение несколько иное. Уважения, впрочем, тоже не очень много, но понимание, что — это серьезно, значимо, ответственно, безусловно, наличествует. Примерно то же самое — по отношению к служебной тайне, той, что раньше именовали «тайной кабинета».

Что же касается тайны личной, то это пока воспринимается в общественном сознании достаточно облегченно, как нечто несоизмеримо менее серьезное чем «государственная» или «служебная».

По своим «возрастным характеристикам» право на частную жизнь и, соответственно, право на тайну ее информационной составляющей для российской правовой системы, институт весьма молодой, даже юный. Вместе с тем, уже получивший определенное законодательное закрепление и развитие в нормах российских законодательных актов.

Так, нормы статей 2 и 11 ФЗ 1995 г. «Об информации, информатизации и защите информации» ввели в законодательный оборот важную правовую категорию права таить — персональные данные (ПД). В смысле этого Закона, «информация о гражданах (персональные данные) это сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность».

В 1996 г. в рамках деятельности Экспертного совета Комитета по безопасности Государственной Думы был разработан рекомендательный законодательный акт для Содружества Независимых Государств (СНГ) — модельный закон «О персональных данных».

Законодательно закреплена и юридическая ответственность за нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных). Так, ст. 13.11. Кодекса РФ «Об административных правонарушениях» «грозит» нарушителям этого порядка «предупреждением или наложением административного штрафа на граждан в размере от трех до пяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц — от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц — от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда».

Определенную долю в развитие права таить внесла и судебная практика. Так, проблематике охраны и защиты персональной информации уделял свое внимание Конституционный Суд России. Такого рода дела были нередки и в практике Судебной палаты по информационным спорам при Президенте России, действовавшей в российском информационном пространстве в период с 1994 по 2000г.

В наши дни проблема правовой защиты персональной информации в России зримо актуализируется. Ряд баз персональных данных, таких, например, как абоненты телефонных компаний, базы данных определенных спецслужб за последние годы стали предметом активного и бесконтрольного коммерческого и даже политического (сброс компромата) использования.

Так в январе 2003 г. в Москве любой желающий мог приобрести CD-ROM диск с базой данных абонентов компании «Мобильные ТелеСистемы» (МТС). Личную информацию миллионов людей продавали по цене всего за несколько сотен рублей. Пиратские диски, содержали достаточно широкий набор персональных данных об абонентах компании: ФИО, дата рождения, паспортные данные, адрес места жительства, ИНН, ОКОНХ, юридический адрес, контактный телефон (не мобильный), дата подписания контракта с МТС, прошедшие платежи. В базе был реализован поиск по первым семи позициям.

Другой ряд баз данных (по собственникам и владельцам жилья) стал предметом активных действий криминальных элементов ряда крупных городов России.

В этих условиях держать свой информационный образ в глазах окружающих под достаточно эффективным личным контролем даже для «сильных мира сего» россиян становится все более и более проблематичным делом.

В частности, это связано с тем, что до недавнего времени разрозненные по различным ведомственным «отсекам» (скажем, в ходе создания электронного регистра населения Санкт-Петербурга таких «отсеков» набралось несколько десятков — налоговых инспекции и полиции, ГУВД, Пенсионного фонда, комитета по жилью, службы занятости и т.п.) и, во многих случаях, анонимные информационные следы нашей жизни получают теперь считываемую и учитываемую электронную персонализацию и электронное объединение.

Так что данные о нашем дневном и ночном теле- и видеоменю, результаты выбора книг в библиотеке, перечень газет и журналов, получаемых по подписке или в электронном виде, содержание файлов в персональных компьютерах и телефонных автоответчиках — все эти и многие другие данные теперь можно достаточно легко с технической точки зрения объединять, классифицировать, анализировать и интерпретировать так, что личность предстает после всех этих действий действительно «прозрачной», действительно «стеклянной», в явное нарушение конституционной нормы части 1 ст. 24 Конституции РФ о запрете «сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия»

Подводя краткий итог сказанному, хотелось бы подчеркнуть следующее.

1) Необходима дальнейшая научно-практическая разработка тематики понятия, содержания, и перспектив развития информационных прав и свобод.

2) Главной целью такой разработки должно явиться формирование эффективного организационно-правового механизма включения их полнокровной реализации в стратегию экономического, политического и культурного подъема России.

3) Качественные характеристики такого рода разработки напрямую зависят от степени общественного и государственного соучастия и сотрудничества в подготовке и принятии новых нормативных правовых актов, регулирующих, охраняющих и защищающих информационные права и свободы.

4) Только на этом пути в российском правовом и информационном пространстве возможно постепенное превращение информационных прав и свобод из вещи в себе в вещь для каждого.

Контрольные вопросы

1. Каковы особенности судебной защиты информационных прав и свобод?
2. Какие международно-правовые стандарты в сфере регулирования информационных прав и свобод вы знаете?
3. Что такое правовой режим личной тайны?
4. Какова судебная защита информационных прав и свобод?
5. Что отражает Евросудебная триада критериев прав и свобод человека?

Тема 5. Организация работы аппарата Уполномоченного по правам человека

Перечень рассматриваемых вопросов:

5.1. Менеджмент эффективной работы Уполномоченного по правам человека и его аппарата.

5.2. О порядке работы аппарата Уполномоченного по правам человека с обращениями граждан.

5.1. Менеджмент эффективной работы Уполномоченного по правам человека и его аппарата

Работа в аппарате распределяется следующим образом: назначаются ответственные за рассмотрение жалоб, проведение мероприятий. При необходимости, в работе принимают участие все сотрудники Аппарата, чьи опыт и знания полезны для решения конкретной задачи. Происходит взаимообмен мнениями, предложениями, знаниями, информацией. Напомним, что к полномочиям омбудсмана и его аппарата не относится право законодательной инициативы, но при этом он правомочен присутствовать на заседаниях правительства.

Каждую неделю организуется планирование работы. Все сотрудники аппарата вводятся в курс всех происходящих событий, мероприятий, узнают о результатах рассмотрения наиболее распространенных либо особенно сложных жалоб. При возникновении сложных правозащитных ситуаций — помогают и переживают все, и все радуются нашим общим победам. Одновременно во время планирования работы предлагаются идеи и предложения по решению тех или иных правовых проблем. Это стимулирует творчество, энтузиазм сотрудников. Таким образом, все сотрудники аппарата в курсе наиболее значимых дел, решаемых Уполномоченным, и вносят свой посильный вклад в разрешение их по существу.

По наиболее сложным проблемам нарушения прав человека сотрудники Аппарата обращаются за помощью и поддержкой к членам Экспертного совета при Аппарате Уполномоченного, в состав которого входят опытные юристы, ученые, представители общественных, правозащитных и просветительских организаций, в первую очередь к Уполномоченному по правам человека в РФ.

Сотрудники Аппарата регулярно повышают свой образовательный и профессиональный уровень, участвуя в обучающих семинарах, школах по правам человека, в том числе международных. Для них была организована учеба по работе с правовой компьютерной программой «Консультант+». Сотрудники обмениваются информацией по обновлению регионального и федерального законодательства, правоприменительной практики, в том числе международной.

В результате работы разрабатывается схема, на которой отмечены все контакты — с международными организациями, с президентскими структурами, с федеральными органами государственной власти, с Уполномоченным РФ и региональными уполномоченными, с региональными органами власти, орга-

нами местного самоуправления, с прокуратурами разных уровней, с избирательными комиссиями, научными, образовательными учреждениями, с библиотеками, общественными организациями, СМИ и даже с коммерческими структурами. Такая схема помогает нагляднее представить роль и место Уполномоченного в структуре управления обществом и в обществе в целом, с кем и по каким направлениям мы можем взаимодействовать. В результате осознания сотрудниками аппарата роли института Уполномоченного, им легче исполнять свои обязанности, определять — к кому эффективнее обращаться, с кем взаимодействовать, куда писать запросы, чтобы добиваться защиты прав граждан, достижения поставленных целей и задач.

Сотрудники Аппарата принимают участие в семинарах, круглых столах, конференциях, на которых затрагиваются вопросы соблюдения прав человека, проводимых как в регионе, так и в других субъектах РФ, за рубежом, активно занимаются правовым просвещением среди школьников, студентов, педагогов, работников библиотек, представителей общественных организаций. Таким образом, происходит обмен опытом работы по защите прав человека; достигается взаимодействие с различными структурами по решению общих задач; распространяется информация о практике работы Уполномоченного.

Граждане первоначально обращаются к секретарю, которая регистрирует их в книге учета устных обращений, кратко выслушивает суть жалобы и направляет заявителя к специалисту, наиболее компетентному в рассмотрении данного вопроса. В свою очередь, специалист заводит на каждого заявителя двустороннюю карточку, в которую заносит сведения о заявителе, о содержании обращения, принятых мерах, а также анализирует обращения по той же схеме, что и письменные обращения, с присвоением кода.

Карточки устных обращений подшиваются в отдельную папку и заносятся в электронную таблицу учета устных обращений, которая составляется по аналогии с таблицей учета письменных обращений.

При необходимости, если жалоба касается грубого нарушения прав человека, либо гражданин об этом просит — заявитель направляется на прием к Уполномоченному.

Если жалоба требует принятия каких-либо мер Уполномоченным, заявителю рекомендуется составить письменное заявление с приложением к нему копий необходимых документов.

Работа с письменными обращениями граждан организуется следующим образом. Информация учитывается на бумажных и электронных носителях.

Письменные обращения регистрируются в журнале входящих документов по обращениям граждан, где фиксируется входящий №, ФИО, адрес заявителя, суть жалобы. Все заявления после регистрации передаются Уполномоченному для ознакомления и принятия решения о передаче материалов специалистам Аппарата для изучения и подготовки предложений, о чем Уполномоченный выносит резолюцию, прилагаемую к заявлению. В журнале регистрации обращений делается пометка о специалисте, которому передается заявление, одновременно получение документов фиксируется росписью специалиста в журнале.

По результатам рассмотрения обращения Уполномоченный с учетом мнения специалиста, наиболее компетентного в рассмотрении данного вопроса:

- принимает обращение к рассмотрению;
- передает на рассмотрение должностного лица, к компетенции которого относится разрешение жалобы по существу;
- разъясняет заявителю возможные средства защиты своих прав;
- отказывает в принятии жалобы к рассмотрению с указанием причины (как правило, причиной отказа в рассмотрении обращения по существу является непредставление необходимых документов).

О принятом решении заявитель уведомляется в 10-дневный срок. Одновременно о полученной жалобе информируется орган (должностное лицо), чьи действия обжалуются для предоставления объяснений.

О результатах рассмотрения жалобы заявитель извещается Уполномоченным.

Как правило, для рассмотрения обращения Уполномоченный использует средства:

- посещает органы государственной власти и местного самоуправления, организации на территории Калининградской области;
- запрашивает необходимые документы, материалы;
- лично беседует с руководителями предприятий, организаций, должностными лицами для выяснения необходимых для рассмотрения жалобы обстоятельств;
- привлекает экспертов из состава Экспертного Совета, созданного при Аппарате Уполномоченного.

5.2. О порядке работы аппарата Уполномоченного по правам человека с обращениями граждан

Данный вопрос рассмотрим на примере Свердловской области.

Особую озабоченность и сосредоточение усилий Уполномоченного по правам человека в 2001 году вызывали правовые зоны, где нарушения прав граждан носят массовый характер, а забота об их соблюдении и восстановлении нуждается в серьезной активизации. Среди них:

1. Проблемы жилья, общежитий, в целом жилищно-коммунального комплекса.
2. Задержки выплаты заработной платы, социальных выплат. Нарушения трудового законодательства в сфере малого бизнеса.
3. Повторяющиеся случаи силового захвата и передела собственности на объектах которой трудятся большие массы людей. Вину и ответственность делят между собой наряду с собственниками исполнительная, законодательная и судебная власть области.
4. Растущая детская беспризорность и безнадзорность, темпы роста которой превышают возможности защиты прав детей государством.
5. Состояние правопорядка, защита граждан от преступлений и неправомерных действий со стороны правоохранительных органов. Злоупотребление властью, коррупция, пытки и карательный уклон этих служб начинают угрожать безопасности общества.

б. Положение дел в следственных изоляторах, проблема социальной интеграции в общество лиц, освободившихся из мест лишения свободы как фактор влияющий на состояние общества в целом.

В центре внимания Уполномоченного находились также проблемы, имевшие признаки нарушения прав человека — отключения электроэнергии у граждан, являющихся добросовестными плательщиками, ограничение размеров выплаты денежной компенсации лицам, потерявшим здоровье в результате ликвидации на ЧАЭС, ПО «Маяк».

В июне сего года предполагается поездка Уполномоченного по правам человека Свердловской области в Челябинскую область по проблемам социальных гарантий гражданам, пострадавшим в результате уральской аварии.

Одной из основных форм работы Уполномоченного является работа с обращениями граждан. Анализ обращений показывает, что в 2001 году произошёл их рост, более чем в 4 раза. В течение года рассмотрено более 3700 индивидуальных и коллективных жалоб. Из них в ходе личного приёма около 400.

Основная часть обращений поступила в письмах практически из всех муниципальных образований, из 16 (66,6 %) 2/3 исправительных учреждений, четырёх (80 %) следственных изоляторов.

Наибольшее количество обращений (57,9) связано с деятельностью правоохранительных органов, прокуратуры, судов и исполнительной системы.

На втором месте — проблемы жилищного права, представления жилищно-коммунальных услуг — 14,6%, 6,2% — (резкое сокращение) обращений по социальному и пенсионному обеспечению, 5% — экономических прав, 2,6% по выплатам вкладов, особенно «Свердловск-Росгосстраха» и за фактическое участие в боевых действиях на Северном Кавказе, 1,6% — учреждений здравоохранения, 1,3% — проблемы вынужденных переселенцев. В числе других жалоб: деятельность тоталитарных сект, проблемы семей военнослужащих, учреждений образования и т.д.

Удалось добиться восстановления нарушенных прав многих граждан. Добиться этого было бы невозможно без заинтересованного участия и помощи со стороны федеральных органов власти, органов прокуратуры и суда, исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления Свердловской области, других организаций и учреждений. На все обращения Уполномоченного получены 100% ответов, около 40% обращений имели положительный результат.

Они различны: от просьбы дать консультацию как воздействовать на мужчину, чтобы он женился на женщине или профинансировал бы аборт до содействия в изменении или принятии законов, отстранения от должности тех или иных чиновников.

В палитре обращений граждан жалобы на нарушения трудового законодательства едва ли достигают 5%, но, по нашему мнению, это лишь вершина айсберга. Скрытых нарушений гораздо больше, проводимые нами расследования это подтверждают.

Уполномоченный по правам человека Свердловской области предполагает вынести эту проблему на обсуждение очередного круглого стола региональных Уполномоченных по правам человека, заседание которого, мы надеемся, состоится в городе Екатеринбурге.

Они могут носить самую различную форму:

- письменные;
- устные, заявленные как в ходе приёма, так и по телефону.

Полученные:

- через СМИ: через теле-, радиоканалы (прямой разговор в эфире — распечатки) СГТРК — еженедельно;
- через информацию общественных правозащитных организаций, через участие в их мероприятиях;
- через телефоны доверия, (инвалид на телефоне);
- через участие в заседаниях исполнительной и законодательной уровней власти;
- коллегиях Прокуратуры, Суда, Адвокатуры, МВД.

По сложившейся практике прием граждан по вопросам защиты их прав, как правило, ведет Уполномоченный по правам человека. Задача аппарата оперативно оказать ему максимальную помощь в принятии необходимых решений по жалобам. В этих целях помимо консультантов аппарата могут привлекаться и адвокаты Коллегии адвокатов.

Здесь следует исходить из уровня профессионализма, способности быстро выработать решения, которые реально способствуют восстановлению защиты прав граждан.

Не всем сотрудникам в равной степени это дано, но они могут хорошо работать по исполнению принятых Уполномоченным решений по жалобам граждан.

В условиях мощного потока жалоб вся организация работы аппарата направлена на максимальное обеспечение деятельности Уполномоченного, оказание реальной помощи людям.

Все эти годы в интересах обеспечения деятельности Уполномоченного по правам человека развивался его рабочий аппарат.

4 ноября 1997 года был избран первый Уполномоченный по правам человека Свердловской области.

За пятилетний период аппарат прошел несколько этапов в своем развитии. Первоначально нас было 5 человек, в том числе 2 юриста и 1 социолог. О создании новой государственной правозащитной структуры было заявлено подготовкой 6 специальных докладов по системным нарушениям прав граждан. Все они вошли в первый сборник документов Федерального Уполномоченного.

Среди них:

- О проблемах детской безнадзорности;
- О критической ситуации в СИЗО №1;
- О соблюдении прав вынужденных переселенцев;
- О соблюдении прав граждан в стационарных учреждениях социального обслуживания и др.

Контрольные вопросы

1. Что вы понимаете под менеджментом эффективной работы Уполномоченного по правам человека и его аппарата?
2. Каков порядок работы аппарата Уполномоченного по правам человека с обращениями граждан?
3. В чем проявляется критическая ситуация в СИЗО №1?
4. Каковы права вынужденных переселенцев?
5. Каков порядок работы членов Экспертного совета при Аппарате Уполномоченного?

Тема 6. Организация работы с жалобами и обращениями

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 6.1. Работа с жалобами граждан в аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.
- 6.2. Возможности компьютеризации процесса регистрации и анализа жалоб и обращений.

6.1. Работа с жалобами граждан в аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Опыт деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации убедительно показывает, что становление эффективного института государственной защиты прав и свобод человека и гражданина требует методологической разработки параметров и критериев, позволяющих оценить и оптимизировать его работу на всех основных направлениях, предусмотренных Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», а также вытекающих из сложившейся практики. Естественно, что с учетом разностороннего характера деятельности Федерального Уполномоченного для каждого направления необходима разработка собственных параметров и критериев, учитывающих специфические особенности нового государственного правозащитного института. (Следует отметить, что универсальный характер правозащитной деятельности Федерального Уполномоченного вызывает необходимость синергизма всех направлений деятельности, и в этой связи во многих случаях задачи и критерии в различных областях совпадают или являются по сути аналогичными).

Восстановление прав граждан — одно из главных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека и его аппарата, обозначенных в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Основная масса дел, связанных с восстановлением нарушенных прав, рассматривается на основе поступающих в аппарат по почте в виде письменных заявлений жалоб на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных

служащих. У граждан есть также возможность обратиться непосредственно в приемную заявлений, являющуюся составной частью аппарата (до 3,5 тысяч обращений в год) или же позвонить туда по телефону, который опубликован на веб-сайте Федерального Уполномоченного (прием жалоб по электронной почте пока не практикуется) и во всех печатных изданиях аппарата, и получить необходимые консультации и рекомендации. С подключением ведущих экспертов аппарата проводятся так называемые «горячие линии» по заранее объявленной в средствах массовой информации тематике (гражданство и миграция, обеспечение жильем военнослужащих, защита прав ребенка и т.п.). Ежегодное число жалоб, поступающих в аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, превышает 30 000.

Важной формой работы, позволяющей получить «из первых рук» представление о ситуации с правами человека в регионах и принять на месте заявления граждан (а также организовать проверку по конкретным жалобам, поступающим из регионов), является организация «выездных приемных» в субъектах Российской Федерации, куда командироваются один или несколько сотрудников аппарата Уполномоченного. Федеральный Уполномоченный лично посещает многие регионы Российской Федерации, в том числе районы Северного Кавказа, непосредственно примыкающие к зоне вооруженных столкновений в Чечне. Результатом работы выездных приемных является не только удовлетворение индивидуальных жалоб, но и обобщение информации о положении дел с правами человека в том или ином регионе. Нередко на основе такого обобщения подготавливаются рекомендации и обращения в соответствующие органы государственной власти.

Кроме того, Уполномоченный пользуется предоставленной ему Законом возможностью принимать соответствующие меры в пределах своей компетенции при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты (инвалиды, престарелые, несовершеннолетние, лица, находящиеся в местах лишения свободы и т.п.). Такие действия предпринимаются, как правило, на основе публикаций средств массовой информации и в сети Интернет о фактах нарушений прав и свобод, а также сообщений, поступающих от неправительственных правозащитных организаций на местах.

По мере наращивания опыта координации и взаимодействия с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации Федеральный Уполномоченный проводит расследования на основе их обращений, в особенности в тех случаях, когда речь идет о действиях (бездействии) федеральных органов власти, нарушающих права человека в том или ином регионе.

Такая же исследовательская работа проводится на основе запросов национальных омбудсманов иностранных государств (в том числе стран СНГ), международных правозащитных организаций («Международная Амнистия», «Хьюман Райтс Уотч» и т.п.). Взаимный характер такого сотрудничества проявляется в тех случаях, когда Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации

Федерации приходится обращаться к своим зарубежным коллегам в интересах защиты прав российских граждан, находящихся за рубежом (такие обращения уже имели место к Уполномоченному Верховной Рады Украины, Контролеру Сейма Литвы, Омбудсману Греции и т.п.).

В практику входит также проведение расследований на основе обращений органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации. По инициативе депутатов Государственной Думы Федерального Собрания состоялись, в частности, визиты Уполномоченного и проведение расследований на месте в Брянской области, Республике Калмыкия, Омской области.

После поступления жалобы в аппарат Уполномоченного наступает период собственно работы по определению приемлемости обращения и рассмотрению его по существу. Как показывает практика, к Федеральному Уполномоченному и к уполномоченным по правам человека в субъектах Федерации поступает значительное количество обращений, не относящихся к их компетенции. Рассмотреть же все количество обращений и ответить на них не удастся из-за ограниченного количества кадров в аппарате. Поэтому при принятии законов субъектов Российской Федерации, регламентирующих деятельность Уполномоченных по правам человека, следует четко фиксировать критерии приемлемости жалобы.

При разрешении вопроса о приемлемости жалоб следует придерживаться следующих основных критериев:

- Составлена ли жалоба в соответствующей форме?
- Относится ли жалоба к вопросам административного управления?
- Не затрагивает ли она преимущественно сферу коллизий заявителя с другими юридическими лицами?
- Обжаловал ли заявитель в судебном или административном порядке решения и действия государственных органов и должностных лиц, нарушающие его права и свободы?
- Была ли жалоба подана в установленный законом срок?
- Приложены ли копии решений, принятых в судебном или административном порядке по жалобе?

Специальная система рассмотрения и разрешения жалоб и заявлений граждан включает в себя административный порядок обжалования, судебный контроль и прокурорский надзор. Особая процедура рассмотрения сообщений, которые «свидетельствуют о существовании многочисленных случаев массовых и грубых нарушений прав человека», предусмотрена в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В Общем отделе аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации жалобы регистрируются и направляются в профильные отделы аппарата.

Обращения граждан можно классифицировать по нескольким основаниям:

- по отраслям права;
- по категориям граждан;
- по группе правоотношений.

Как правило, определяющим является первое основание. В соответствии с принадлежностью к той или иной области права письменная жалоба направляется для рассмотрения в соответствующий отдел аппарата: в Управление по восстановлению прав граждан, где функционируют отделы: Конституционного и административного права; Гражданского права и жилищного законодательства; Трудового законодательства; Уголовного и уголовно-процессуального права; Уголовно-исполнительного права; Права социального обеспечения; Отдел по вопросам миграции и национальным отношениям; Отдел по рассмотрению жалоб военнослужащих и членов их семей; или же в Управление правового просвещения, информации и внешних связей, в Международный отдел и в Отдел по религиозным вопросам и культурным правам. Особое значение на структуру отделов оказал Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Орхусской конвенции принятый в Киеве в 2003 году. В этом аспекте первое дело по защите экологических прав в России было рассмотрено Европейским судом по правам человека получившее название «Дело Фадеева против России».

В ближайшей перспективе, по мере дальнейшего развития института Уполномоченного, как представляется, основное внимание при работе с жалобами и проведении расследований по собственной инициативе следует уделить следующим моментам.

- Повышение доступности для населения юридической помощи.
- Уполномоченного за счет повышения информированности граждан о задачах и функциях института, а также путем создания дополнительных структур вне рамок аппарата (общественные юридические клиники, общественные приемные), работающих на основе единых стандартов.
- Укрепление эффективности обратной взаимосвязи с лицами, обращающимися в аппарат Федерального Уполномоченного.
- Повышение эффективности расследований по жалобам, включая юридическую экспертизу, запрос необходимых документов и т.п.
- Постоянный анализ и контроль результатов обращений Уполномоченного в органы государственной власти, местного самоуправления, к должностным лицам.
- Более широкое использование средств массовой информации для ознакомления широких слоев населения с институтом Уполномоченного, конкретными случаями восстановления прав граждан.
- Использование контактов с неправительственными правозащитными организациями для обеспечения работы с жалобами в тех субъектах Российской Федерации, где пока не создан институт уполномоченного.

6.2. Возможности компьютеризации процесса регистрации и анализа жалоб и обращений

Работа с жалобами и обращениями занимает значительное место в работе аппарата УПЧ. Работа с жалобами — это сложный, многозвенный и плохо поддающийся строгой технологизации раздел профессиональной деятельности. Работа с жалобами функционально тесно переплетена практически со всеми

другими видами работ, осуществляемых сотрудниками аппаратов УПЧ и самим Уполномоченным. Наконец, работа с жалобами связывает аппарат УПЧ не только с гражданами, но и со множеством сторонних организаций (как государственных, так и общественных), со СМИ, с научным сообществом, с разнообразными экспертами, с комиссиями по правам человека, с другими региональными аппаратами УПЧ.

Учитывая перечисленное, внимание к конструированию средств компьютерной и сетевой поддержки работы с жалобами в аппаратах региональных УПЧ должно быть особым.

Технологии рассмотрения жалоб и обращений, практикуемые в региональных аппаратах УПЧ, разнятся, критерии их сопоставления не однозначны — целесообразен налаженный постоянный структурированный обмен опытом между регионами; это позволяет делать единая компьютерная система работы с жалобами и обращениями (ЕКС), принятая в эксплуатацию всеми (большинством) аппаратами.

Данные по жалобам и обращениям занимают существенное место в докладах РУПЧ — эти данные желательно культурно обобщать и пакетировать в компьютере, с тем, чтобы при написании докладов оперативно и полноценно использовать.

Культурное компьютерное обобщение и пакетирование данных по жалобам и обращениям позволяет эффективнее работать со СМИ, а также предоставлять оперативную информацию о рассматриваемых обращениях заинтересованным организациям, например, ежедневно по электронной почте (опыт Литвы).

Для сравнительного анализа и написания общих докладов по РФ желательно, чтобы в регионах данные по жалобам и обращениям пакетировались сопоставимо и легко извлекались по разным критериям — по тематике, по задействованным государственным структурам, по результатам рассмотрения, включающим адресные рекомендации и обобщения о соблюдении или несоблюдении существующего российского и регионального законодательства в области прав человека.

Контрольные вопросы

1. Каков процесс работы с жалобами граждан в аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации?
2. В чем отличие жалоб от обращений?
3. Как в настоящее время проходит работа Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации?
4. Каковы возможности компьютеризации процесса регистрации и анализа жалоб и обращений?
5. Восстановление каких прав граждан может помочь деятельность Уполномоченного по правам человека и его аппарата?

Тема 7. Совершенствование законодательства и критерии эффективности института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ

Перечень рассматриваемых вопросов:

7.1. Значение законодательной инициативы в деятельности Уполномоченного по правам человека.

7.2. Практика законотворческой деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

7.3. Критерии эффективности работы института Уполномоченного по правам человека и его сотрудников.

7.1. Значение законодательной инициативы в деятельности Уполномоченного по правам человека

Задачей этого института является как восстановление нарушенных прав, так и предупреждение возможных нарушений, устранение их первопричины. Сам факт существования подобных нарушений говорит о сбое в работе государственно-правовой системы. Существуют две основных причины подобного рода «неполадок». Первая из них — это невыполнение государственными органами и отдельными их представителями норм права, закрепленных в Конституции и законодательстве; второе — это несовершенство самого законодательства, его несоответствие Конституции и международным правовым нормам, противоречия между законами субъекта РФ и федеральным законодательством, наличие нечетко сформулированных законов, что дает возможность их неоднозначного толкования, наличие подзаконных актов, которыми прежде всего руководствуются силовые структуры, ставя их выше законов и Конституции, разработка и принятие депутатами всех уровней из популистских соображений всякого рода законов не только безграмотных в юридическом отношении, но и, прямо противоречащих Конституции, нормам международного права и ущемляющих фундаментальные права человека.

Подобные «правовые инновации» постоянно имеют место в работе органов законодательной власти всех уровней. При этом законодатели исходят из таких соображений как экономический протекционизм, защита нравственности, языка, борьба с тоталитарными сектами, преступностью, экстремизмом и т.д. Мушкетирование подобных законопроектов зачастую дает депутатам дополнительный электоральный потенциал, учитывая специфику определенной части российских избирателей, ориентированных на сильное государство и не приемлющих плюрализма и толерантности. В основе этой деятельности, как правило, заложены либо популизм, либо лоббирование личных или корпоративных интересов. Кроме того, большинство этих законов имеют расширительное толкование, что может негативно отразиться на правоприменительной практике.

В соответствующей правовой оценке нуждаются также различные постановления и указы органов исполнительной власти. В условиях неразвитости структур гражданского общества при традиционно гипертрофированном государстве и безответственности чиновников деятельность исполнительной власти

может привести к грубейшим нарушениям прав человека. Следует также учесть, что непосредственно права человека нарушает исполнительная власть, но первопричина подобных нарушений во многом заложена в несовершенстве законодательства.

Региональному законодательству особенно свойственно идти в разрез Конституцией и международными нормами. Здесь имеет место как недоработки регионального законодательства, так и отдельные грубо нарушающие права человека постановления исполнительной власти. Ярким примером такого может служить Указ мэра Москвы о правилах регистрации, нивелирующий конституционное право свободы передвижений граждан России по своей стране. Подобные изъяны в нормотворчестве встречаются практически во всех субъектах Российской Федерации.

Очевидно, что подобные нормативно-правовые акты нуждаются в соответствующей независимой и не ангажированной оценке. Подобную оценку может дать институт непосредственно работающий по восстановлению нарушенных прав и проводящий аналитическую работу по изучению ситуации с правами человека в регионе и динамике ее развития. Институт регионального Уполномоченного наиболее подходит для выполнения этой важнейшей задачи.

Исходя из выше сказанного, становится ясно, что функции Уполномоченного не должны сводиться к работе с жалобами и обращениями, так как это не способствует устранению исходной причины нарушений прав. На основе анализа рассмотрения жалоб можно выявить наиболее типичные случаи нарушений и понять их причины (либо имеет место недобросовестность чиновников, либо несовершенство действующей нормативно-правовой базы). Таким образом, работа с жалобами дает необходимый материал для законодательных инициатив Уполномоченного. При этом основная функциональная нагрузка ложится на те подразделения и тех сотрудников аппаратов Уполномоченного, которые занимаются аналитической деятельностью. В данном аспекте большую пользу в накоплении опыта приносит работа с индивидуальными жалобами на нарушение конституционных прав и свобод, которые подают граждане, чьи права нарушены законом.

Институт Уполномоченного по правам человека является государственной правозащитной структурой и внесудебным механизмом защиты прав и свобод граждан. По роду своей деятельности он тесно взаимодействует с судебной властью, с коллегиями адвокатов, с прокуратурой и правозащитными (общественными) организациями. Также, важнейшим партнером института Омбудсмана является Конституционный (Уставной) суд.

Принципиальное отличие института Уполномоченного по правам человека от других государственных правозащитных структур заключается в том, что он, в отличие от них не только работает в рамках существующего правового поля, но и призван предпринимать определенные усилия для его совершенствования и модернизации с целью улучшения ситуации с правами человека.

Кроме анализа жалоб и обращений представляется необходимым проведение мониторинга действующего законодательства и законопроектов, находящихся на разной стадии рассмотрения и разработки. Данные такого мониторинга

позволят провести экспертную оценку нормативно-правовых актов в плане их соответствия Конституции РФ, нормам европейского и международного права, обязательство соблюдения которых взяла на себя Россия, а также оценить влияние законодательства на ситуацию с правами человека. На базе этого анализа также могут быть выдвинуты законодательные инициативы. При проведении мониторинга и анализа законодательства существенную помощь могут оказать общественные и экспертные советы при Уполномоченных, а также — научно-юридическое сообщество и правозащитные организации. Основная же функция Уполномоченного по правам во внешнеполитическом масштабе состоит в защите интересов граждан России при рассмотрении в суде дел, возбужденных против них на основании Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В мировом опыте деятельности института Омбудсмана вопросу о совершенствовании законодательства отводится важная роль. В историческом контексте первый прообраз института Омбудсмана возник в Древнем Риме: эти функции выполнял Народный трибун, который был обязан накладывать вето на принимаемые Сенатом законы, которые ущемляли права римских граждан. Главной обязанностью Канцлера юстиции, а впоследствии — Омбудсмана юстиции Швеции стало наблюдение за отправлением правосудия и он был наделен широкими полномочиями в области законодательных инициатив. Правом законодательной инициативы обладают Омбудсманы в тех странах, где этот институт получил должное развитие.

В посткоммунистических странах Центральной и Восточной Европы вопрос совершенствования законодательства находится в центре внимания Омбудсманов. При этом важнейшим критерием оценки национального законодательства становится его соответствие требованиям Европейской конвенции по защите прав и основных свобод человека. В данном случае институт Омбудсмана приобретает важное политическое значение, т.к. он оказывает существенное влияние на приведение национального законодательства в соответствие с нормами международного права.

Другим важным аспектом законотворческой деятельности этого института является международная деятельность, тесное взаимодействие Омбудсманов различных государств, то, что он может непосредственно влиять на развитие европейского и международного права. Действительно, как показывает практика, в постоянном совершенствовании нуждается не только национальное законодательство, но и многие европейские и международные нормативно-правовые положения. В некоторых случаях системой международного права должна учитываться специфика проблем, стоящих перед отдельными странами и регионами. Особенно это относится к новым демократическим государствам Центральной и Восточной Европы. Многие проблемы этого региона обусловлены предстоящим вступлением его в Европейское Сообщество.

Вопрос о полномочиях Омбудсмана является ключевым, и вокруг него очень часто возникают споры, в т.ч. и целесообразности существования подобного института в целом. Многие правозащитники и представители власти, от кого зависит становление этого института, задаются вопросом: «зачем нужен Уполномоченный, если он не обладает юридической силой своим волевым

решением принудить отдельное должностное лицо или властную структуру исправить допущенное нарушение прав? Это относится и к законодательной инициативе Уполномоченного. Естественно возникает вопрос: каковы механизмы его воздействия на власть? Часто вызывает сомнение перспектива развития этого института в России, то, что он будет эффективным механизмом защиты прав человека, а не формальным, будут ли чиновники и законодатели прислушиваться к мнению Уполномоченного. Подобное скептическое отношение к институту Уполномоченного встречается повсеместно в субъектах РФ.

7.2. Практика законотворческой деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ

Рассматривая данный вопрос, следует базироваться на том, что в основе гражданского общества РФ лежит принцип признания прав и свобод гражданина высшей ценностью.

Изначально, согласно федеральному законодательству и законодательству субъектов РФ, предусмотрены явно недостаточные полномочия российских Омбудсманов, и, прежде всего, это касается права законодательной инициативы. Это приводит к опасности превращения института Уполномоченного в некий отдел работы с жалобами и обращениями. Право законодательной инициативы не было предусмотрено и Федеральным Законом «Об Уполномоченном по правам человека в РФ». Но при этом следует учитывать, что институт Омбудсмана действует не только благодаря юридически прописанным полномочиям, но и благодаря высокому авторитету этого института. Именно в этой связи институт Уполномоченного по правам человека можно рассматривать как самостоятельную ветвь власти, которая функционирует не столько оказанием силового давления, сколько своим авторитетом.

В процессе практической деятельности по защите прав человека Омбудсман сталкивается с рядом нарушений, которые носят систематический характер. Как правило, причинами подобных нарушений являются не только превышение властных полномочий и другие злоупотребления чиновников и должностных лиц. Причины эти носят более объективный характер и заключаются как в некачественной работе законодателей, так и в непродуманных административных постановлениях, подзаконных актах и указах. В качестве примера можно привести Закон о милиции в РФ, Постановление Президента РФ «О мерах по борьбе с преступностью» 1994 г., ныне отмененное, и многое другое. Несовместимость таких нормативно-правовых актов с принципом приоритета прав человека очень легко выявляется в ходе работы Омбудсмана с помощью классификации и анализа поступающих жалоб и обращений. Это не может не стать предметом отдельного рассмотрения в ежегодном докладе Уполномоченного, а также в других его публикациях и выступлениях. В отдельных случаях Омбудсман готовит специальные доклады по наиболее серьезным проблемам, связанным с систематическими нарушениями прав человека. Таким образом, институт Уполномоченного по правам человека, если не прямым, то косвенным образом, оказывал и оказывает влияние на формирование правового поля.

В настоящее время во многих аппаратах Уполномоченных по правам человека либо созданы подразделения, занимающиеся анализом нормативно-правовой базы и выработкой рекомендаций по ее совершенствованию, либо эту работу выполняют отдельные сотрудники аппарата. Так в аппарате Уполномоченного по правам человека в РФ имеется отдел совершенствования законодательства. В регионах ввиду ограниченности ресурсов и недостаточной укомплектованности многих аппаратов, как правило, нет сотрудников, выделенных для работы специально по этой проблеме. Подобная функция в первую очередь ложится на сотрудников, выполняющих аналитическую работу и занимающихся подготовкой ежегодных докладов Уполномоченного.

Соответствующие изменения, касающиеся законодательной инициативы Омбудсмана, ранее отсутствующей, были внесены в законы об Уполномоченном по правам человека Смоленской и Калининградской областей. В настоящее время новые редакции этих законов взяты в качестве базовых при разработке проектов законов об Уполномоченном в Вологодской, Костромской, Ивановской и ряда других областей РФ.

Кратко можно выделить следующие основные звенья деятельности Омбудсмана по совершенствованию законодательства:

- Классификация жалоб и обращений и их анализ.
- Выявление типовых систематических нарушений прав человека.
- Выявление причин таких нарушений (недобросовестность чиновников, несовершенство законодательства).
- Анализ нормативно-правовых актов, ставших причиной таких нарушений на их соответствие региональному и федеральному законодательству, Конституции РФ, Европейской Конвенции по защите прав человека и основных свобод, Всеобщей Декларации прав человека и т.д.
- Мониторинг действующего регионального законодательства, выявление в нем пробелов, расширительного толкования потенциальных причин нарушений прав человека, связанных с применением этого законодательства
- Мониторинг подзаконных и других правоприменительных актов и положений, анализ их соответствия законодательству и Конституции РФ.
- Анализ законотворческой деятельности депутатов, выявление выносимых на рассмотрение регионального парламента законопроектов, которые не соответствуют законодательству и Конституции РФ, принципу приоритета прав человека и могут привести к систематическим их нарушениям.
- Обращения в органы законодательной и исполнительной власти по выявленным фактам несовершенства законодательства.
- Информация о несовершенстве законодательства в ежегодных и специальных докладах Уполномоченного.
- Подготовка законопроектов, направленных на улучшение ситуации с правами человека в регионе и внесение их на рассмотрение регионального парламента.
- Тесное взаимодействие с правозащитными и другими общественными организациями
- Использование потенциала научного и юридического сообщества.

- Придание широкой гласности процесс законотворчества, публикации и выступления в СМИ.

7.3. Критерии эффективности работы института Уполномоченного по правам человека и его сотрудников

Само понятие оценки эффективности работы государственного учреждения является достаточно новым для отечественной государственной службы. Для российских условий многолетней традицией является важность других показателей — например, критерий преданности вышестоящему руководителю, а самым главным для руководителя является умения добиться увеличение бюджетного финансирования. Тем не менее в современных подходах к государственному управлению, в частности, в концепции нового государственного менеджмента, развитию системы оценки эффективности государственных учреждений уделяется принципиально важное внимание. При этом оценка эффективности в рамках концепции нового государственного менеджмента производится на основе качества услуг и рентабельности. Сама концепция основывается во многом на перенесении критериев эффективности фирм в рыночной экономике в сферу государственного управления.

Для современных российских условий опыт оценки эффективности проектов накоплен в Третьем секторе, среди организаций гражданского общества, здесь существует также и опыт независимой оценки эффективности, что-то аналогичное системе аудита, но только не в отношении финансов, а сути выполненного проекта. В системе российской государственной службы в последнее время также получает развития внимание к оценке ее эффективности.

Так, в работе «Критерии эффективности государственной службы в системе взаимодействия органов государственной власти», выполненного в Российской академии государственной службы (Богатырева, 2002), обращается внимание на изменение критериев эффективности государственной службы при переходе от традиционной — «технократической» парадигмы управления к новой — партисипативной. Как известно, основой традиционной модели управления были программно-целевой подход, приоритет и монополия общегосударственных интересов, рассмотрение основных субъектов управленческого процесса в качестве средств решения общегосударственных задач и т.д.

Новая же парадигма основана на таких началах, как анализ и учет основных интересов в условиях плюрализма (маркетинг), сценарно-ролевой подход и ситуационность, рассмотрение субъектов управленческого процесса в качестве возможных партнеров и конкурентов. Все это существенно меняет подход к критериям оценки государственной службы.

С другой стороны, сама процедура разработки критериев оценки эффективности той или иной структуры или организации очень важна для осознания сущностей целей и задач этой организации, для понимания этих задач. Поэтому так важна работа по формулированию этих критериев. Оптимальной, как нам видится, является ситуация, когда в этой работе принимают участие сами сотрудники тех учреждений, для которых разрабатывается система оценки.

Именно в рамках такой формы работы и появились основные материалы, представленные в настоящем разделе. В процессе реализации курса повышения квалификации сотрудников аппаратов Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ в 2002 г. сами слушатели курса - сотрудники аппаратов Уполномоченных — в качестве рабочего задания формулировали критерии эффективности как своего института в целом, так и себя лично.

Ситуация с институтом Уполномоченного по правам человека особенно еще и тем, что этот институт является существенно новым институтом российской власти, и какие-либо общепринятые критерии оценки его деятельности попросту не существуют. Те же критерии, которые вроде бы лежат на поверхности, могут не отражать специфику деятельности нового института. Так, например, если в качестве критерия оценки использовать количество обращений к Уполномоченному, то о чем будет свидетельствовать увеличение количества обращений, о хорошей или не очень хорошей работе омбудсмана и его аппарата? Вполне возможно, что рост числа обращений есть результат роста доверия к этому институту, и люди решили все же попробовать решить свою проблему.

Или вопрос об использовании такого общепринятого в государственных учреждениях критерия, как длительность рассмотрения жалоб. По-видимому, этот критерий не очень применим к институту Уполномоченного, что связано по крайней мере с двумя обстоятельствами. Во-первых, к омбудсману люди, как правило, обращаются с непростыми проблемами, к тому же получив отказ в других государственных структурах. Поэтому и рассмотрение таких случаев может длиться и более месяца, а иногда и более года.

Во-вторых, решение проблемы обратившегося человека зависит не от самого института Уполномоченного, а от иных государственных учреждений, которые собственно и несут ответственность за нарушение прав человека, который после иных попыток обратились наконец к Уполномоченному. Поэтому, например, столь дикой по сути выглядит справедливая по форме прокурорская проверка деятельности И.О. Уполномоченного по правам человека в Астраханской области В. Голикова по выполнению им Постановления ВС СССР от 1966 г. «По работе с письмами и заявлениями трудящихся». Если кто помнит, именно в этом постановлении определялся срок рассмотрения жалоб в 10 дней. И именно несоблюдение этого срока вменялось Уполномоченному по результатам прокурорской проверки.

Рассмотрим сначала критерии эффективности института УПЧ в целом.

1. Критерии результативности.

На основании анализа материалов работы участников семинаров Курса повышения квалификации сотрудников аппаратов региональных омбудсманов можно выделить два типа и несколько групп таких критериев. Первый тип критериев — это критерии количественные, т.е. то, что можно достаточно просто посчитать. Это, конечно, наиболее полезные для использования критерии. Второй тип — это качественные критерии, которые можно использовать уже при специальных дополнительных действиях. Например, авторитетность Уполномоченного можно оценить с помощью определенных социологических методов.

2. Критерии авторитета

Отдельную группу критериев составляют показатели, отражающие сложившееся место института Уполномоченного в государственной иерархии и обществе. Так, важным показателем, особенно в нынешний переходный период, в период становления института регионального омбудсмана, является признанное место в структуре органов власти. Как отмечалось слушателями курса, часто сотрудники администрации области ожидали издания телефонного справочника органов власти, чтобы понять, на какое же место среди других властных структур ставится новый для них институт Уполномоченного по правам человека. Если же говорить более серьезно, то показателем авторитета может быть, например, частота приглашений и контактов Уполномоченного с различными властными структурами.

3. Организационные критерии (Уровень менеджмента)

В отдельную группу критериев эффективности работы института Уполномоченного можно выделить критерии, отражающие уровень менеджмента в его Аппарате. В качестве таких критериев могут служить, например, надлежащая организация работы Аппарата (наличие функциональные обязанности сотрудников, четкая структура и т.д.). При этом сразу же возникает вопрос о критериях оптимальности структуры аппарата, выработка таких критериев будет, по-видимому, важной задачей развития самого института.

Характеристикой уровня менеджмента может служить также профессионализм сотрудников и работа по его повышению. Последний вид деятельности крайне важен, так как в аппарат Уполномоченного по правам человека приходят сотрудники с самым различным опытом работы, при этом большинство из них о самой концепции прав человека и принципах их защиты до прихода в аппарат знали очень мало. Не знакомы с этим направлением работы и большинство из действующих сегодня учреждений повышения квалификации государственных служащих, например, региональных Академий государственной службы и их филиалов. Частичным выходом из этой ситуации может быть направление сотрудников аппаратов на различные курсы по правам человека, организуемые пока только российскими и иностранными общественными организациями.

4. Интегральные критерии

Среди предложенных критериев эффективности работы института Омбудсмана были и такие, которые не попадают ни в одну из приведенных выше рубрик. Приведем их формулировки:

- Пересечение основных направлений работы аппарата с наиболее «больными» проблемами региона
- Способность инициировать проекты по защите прав человека, подбирать их грамотных исполнителей и способствовать получению финансирования

Эти критерии были предложены не сотрудниками аппаратов, а одним из внешних экспертов. Участвовавших в работе семинара учебного курса, что, кстати, еще раз говорит в пользу привлечения к обсуждению проблем и путей их решения «внешних» экспертов, которые могут увидеть то, что для погруженных в текучку специалистов может быть невидимым, «прозрачным», как

привычное и само-сабо разумеющееся свойство или обстоятельство. В данном случае были предложены критерии оценки института Уполномоченного как важной государственной структуры в плане развития подлинно публичной политики в регионе. Они выходят из привычных рамок «реакции на жалобы и заявления» и рассматривают институт как самостоятельного актора, действующее лицо в процесс развития демократии участия.

Контрольные вопросы

1. Что вы понимаете под законодательной инициативой в деятельности Уполномоченного по правам человека?
2. Знаете ли вы практические примеры законотворческой деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации?
3. Каковы критерии эффективности работы института Уполномоченного по правам человека и его сотрудников?
4. В чем выражаются интегральные критерии работы института Уполномоченного по правам человека и его сотрудников?
5. Каковы организационные критерии (Уровень менеджмента)?

Тема 8. Институт Уполномоченного по правам человека и его партнеры

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 8.1. Правозащитники и правозащитное движение. Правозащитное движение и политика.
- 8.2. Взаимодействие государственных и общественных правозащитных организаций.
- 8.3. PR-обеспечение деятельности Уполномоченных по правам человека и их аппарата.

8.1. Правозащитники и правозащитное движение. Правозащитное движение и политика

Можно выделить следующие типы или группы правозащитников:

1. Правозащитники с до перестроечным стажем, те, кто выступал за соблюдение прав человека еще в советское время, и, соответственно, подвергался за это репрессиям. Это, бесспорно, «золотой фонд» российского правозащитного движения, люди, в большинстве своем служащие камертоном и для других правозащитников, и просто для российских граждан. На российском уровне — это такие люди, как С.А. Ковалев и Л.М. Алексеева, в Санкт-Петербурге — Б.П. Пустынцев и Ю.А. Рыбаков, в Екатеринбурге — В.А. Шаклеин и В.Г. Пестов, в Томске — Н.В.Кандыба, в Иркутске — Г.К. Хороших и т.д. Именно представители этой группы составляют основу всероссийского движения «Мемориал» и его региональных отделений.

2. Люди, пришедшие в правозащитное движение во время перестройки или вскоре после ее окончания. Как правило, они были активными участниками политических клубов 1987–1988 гг., а затем членами Народных фронтов

в поддержку перестройки, были, наряду со «старыми» правозащитниками учредителями движения «Мемориал». В начале же 90-х годов они, в отличие от большинства своих товарищей по Народным фронтам, не ушли в политические партии, а сознательно избрали для себя деятельность в правозащитных организациях, и к концу 90-х годов приобрели уже солидный опыт деятельности в этом направлении. Работая бок о бок с правозащитниками первой группы они многому у них научились, и сблизились с ними по нравственному уровню. В качестве примера правозащитников этой группы можно привести А. Соколова из Московского Мемориала, С.М.Шимоволоса из Нижнего Новгорода, Г.Г. Чернявского из Апатит.

3. Правозащитники, представляющие собой само возникающий, или «grass root» уровень. Это, как правило, обычные люди, не участвовавшие ранее в демократическом движении, но столкнувшиеся с нарушением прав человека на конкретном примере (часто на собственном примере или на примере своих близких) и сумевшие защитить нарушенные права. Очень часто эти люди продолжают свою деятельность по защите нарушенных прав других граждан, становясь своеобразными «народными» адвокатами. Этот тип правозащитников наиболее массовый, они составляют основу правозащитного движения в нашей стране.

Вместе с тем, занимаясь ведением судебных процессов и находясь в постоянном конфликте с властью предрержащими, они иногда становятся конфликтными в общении с другими людьми, в том числе и с собратьями по правозащитному движению, сутяжничество становится свойством их характера. С другой стороны, многие из них по мере вовлечения в правозащитную деятельность все более сближаются с правозащитниками из предыдущей группы, приобретая все более гражданскую позицию, сознание важности своей деятельности для построения у нас в стране гражданского общества.

4. Представители четвертой группы правозащитников по своему происхождению весьма близки к представителям второго типа, но в отличие от последних в начале девяностых годов они принимали активное участие в создании и деятельности политических партий и движений, таких, как Демократическая Россия, Демократическая партия России, Свободно-Демократическая партия, Республиканская партия и т.д. Многие из них в годы подъема этих партий и движений в 1990–1993 гг. занимали в них ответственные позиции и посты, избирались в представительные органы власти различного уровня. Эта деятельность принесла им большой опыт политической работы, в том числе и в аппарате политических партий, со всеми достоинствами и недостатками такого опыта. Однако впоследствии они «не вписались» в первый или во второй эшелоны российских политических партий и постепенно возглавляемые ими партии, движения и их региональные отделения оказались «на обочине» политического процесса.

5. К правозащитникам пятого типа можно отнести активистов различных неправительственных некоммерческих организаций (НКО) или, иначе, организаций 3 сектора, которые в ходе решения задач своих НКО приходят от понимания необходимости защиты прав своих членов к пониманию важности защиты права

как такого и важности контроля действий самого государства. Это могут быть организации инвалидов различного профиля, организации этнических или национальных меньшинств, сексуальных меньшинств, гендерные центры, экологические организации, организации потребителей или обманутых вкладчиков и т.л. В качестве примера можно привести председателя правления Карельского Союза защиты детей Н.Г. Павлову или председателя защиты прав потребителей Твери и области Р.Н. Нестеренко. Так, центром организации кампании в защиту Владивостокского военного журналиста Григория Пасько, обвиненного в выдаче государственных секретов Японии, стал лидер Приморской краевой экологической организации «Эко-Логос» Андрей Кубанин.

6. В последнее время стал проявляться новый тип правозащитников, или, точнее, членов или сотрудников правозащитных организаций. Это молодые юристы, часто ведущие собственную юридическую практику, но часть своего времени уделяющие участию в работе правозащитных организаций, например, бесплатно ведя конкретные дела, или оказывая консультационные услуги. Можно так попытаться объяснить приход этих специалистов в правозащитные организации: приступив к работе как профессионалы-юристы, они вскоре увидели, что без изменения отношения к закону самих представителей власти у нас не может быть правового поля для работы квалифицированных юристов.

Отсюда и возникает их решение помогать деятельности организаций, ставящих своей целью контроль за соблюдением законности со стороны самой власти. Некоторые из них, вовлекаясь в деятельность правозащитных организаций, начинают чувствовать уже гражданскую ответственность за происходящие события, сближаясь тем самым с правозащитниками второго типа, но отличаясь от них высоким профессионализмом в юриспруденции.

7. По-видимому, стоит выделить еще одну группу правозащитников, к которой автор данной работы может отнести и себя. В чем-то они близки с правозащитниками пятого типа, но к правозащитной тематике их привела не непосредственная работа по защите прав членов своих организаций, а преподавательская деятельность, законотворчество или иная подобная активность. Если пользоваться английскими выражениями, то это представители не «grass-root organizations», как в случае пятой группы, а скорее члены «policy group», групп формирования конкретных политических или социальных практик.

Примером такого пути может служить деятельность СПб гуманитарного и политологического центра «Стратегия». Главной целью центра, как общественной организации, является содействие становлению гражданского общества в Санкт-Петербурге и в других регионах России, а одним из основных направлений — организация конструктивного партнерства общества и власти. В 1997 г. Центр успешно реализовал при поддержке Демократической программы Тасис проект, в ходе которого были подготовлены доклад о соблюдении прав человека в Санкт-Петербурге и законопроект «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге». Это послужило основой для последующей деятельности по распространению института омбудсмана на другие регионы России. Достаточно близка к этой группе правозащитников и деятельность фонда правовых исследований «Интерлигал», созданного и уже в течение

более чем десяти лет возглавляемого Ниной Беляевой, а также Фонда правовой реформы (Михаил Флямер)

8. Второй из групп квази-правозащитников являются люди, использующие правозащитную тематику для привлечения внимания прессы и других средств массовой информации к своей собственной персоне. В Санкт-Петербурге примером могут являться бывший депутат Государственной думы и бывший лидер петербургских жириновцев Вячеслав Марычев, а также В. Каграманов, не менее скандальный лидер состоящей из него самого Антибюрократической партии, известный в городе акциями с публичным сжиганием картонных гробиков известных политиков и т.д. Во время попыток выборов Уполномоченного по правам человека в СПб оба эти персонажа выдвигали свою кандидатуру и активно участвовали в выборах.

8.2. Взаимодействие государственных и общественных правозащитных организаций

Появление в составе органов государственной власти института Уполномоченного по правам человека, которое само стало результатом демократических и политических реформ в России, в которые внесли свой важный вклад российские правозащитники, тем не менее поставило задачу поиска оптимальных моделей сотрудничества общественных и государственных правозащитников. Сложность ситуации заключалась в том, что весь предыдущий опыт советских и российских правозащитников был связан с их противостоянием государственным структурам, которые никогда на деле не занимались защитой прав человека.

И вот появляется этот новый институт. Кроме того, проблема заключалась еще и в том, что надеждам многих правозащитников как в центре, так и в регионах на то, что именно они по праву займут пост Уполномоченного, по примеру С.А. Ковалева в 1994 г. не суждено было сбыться. Время эйфории начала 90-х годов быстро проходило, и после С.А.Ковалева на пост Уполномоченного не было избрано ни одного представителя общественных правозащитных организаций. Соответственно, возникало ревностное чувство — не того избрали.

С другой стороны, и сами Уполномоченные не всегда находили оптимальные формы сотрудничества с общественными правозащитниками. Иногда, исходя из государствоцентрического подхода, они даже пытались управлять их деятельностью, а также давать оценку их деятельности. Словом, с обеих сторон иногда возникало чувство «приватизации» правозащитного поля, отношение к другой стороне не как к партнеру, а как конкуренту.

Наиболее ярким примером такой ситуации был конфликт между первым Уполномоченным по правам человека в Свердловской области В.В.Машковым и екатеринбургским правозащитником В.И.Шаклеиным. Рассмотрим подробнее этот случай.

Важность взаимодействия с правозащитными организациями понималась В.В. Машковым с самого начала его деятельности в 1997 г. Вместе с тем такое сотрудничество изначально осложнялось двумя факторами. Первый — это изначальное неприятие рядом правозащитных организаций кандидатуры Машкова как Уполномоченного. Это обстоятельство подтверждает и сам В. Машков

в одном из своих первых интервью после избрания на пост Уполномоченного: «Вы намерены сотрудничать с правозащитными организациями? — У меня уже были встречи с Союзом правозащитных организаций. Я их прекрасно знал, работая представителем президента.

Именно они выступали против моего назначения на пост Уполномоченного. — Чем аргументировано это неприятие? — Говорят, что не видели моей работы. Но я перед ними и не отчитывался, так как кроме митинговщины и стояния с плакатами за этими организациями я больше ничего не замечал. Безусловно, я буду работать со всеми полезными общественными движениями, работающими в правозащитной сфере, польза от которых очевидна. — Как определить их «полезность»? — Очень просто. Я сказал: представьте мне перечень уже сделанного вами для общества и что планируется сделать. И все станет ясно. Работая представителем президента, я убедился, что 90 процентов этих организаций — величины мнимые».

Кроме подтверждения факта неприятия кандидатуры Уполномоченного это интервью интересно и как демонстрация уверенности В. Машкова в простоте определения «полезности» правозащитных организаций и своей способности определять эту полезность. Как покажет дальнейшее развитие событий, эта уверенность Уполномоченного сыграет свою роль.

В дальнейшем В.Машков встречался с лидерами большинства правозащитных организаций области и выделил среди них 20–25 организаций, достойных, по его мнению, для сотрудничества с Уполномоченным. В этом списке были многие авторитетные правозащитные организации «широкого профиля», такие, как «Мемориал», «Региональная коллегия адвокатов», так и «профильные» организации — детский правозащитный фонд «Шанс», Комитет солдатских матерей, Общество защиты гласности и т.д. Вместе с тем в этом списке отсутствовали таких организаций, как Межрегиональный центр прав человека, Общественное объединение «Сутяжник», Региональный центр демократии и прав человека, а главное — Союз правозащитных организаций Свердловской области, объединяющий в своих рядах несколько десятков организаций области.

Важным звеном в системе взаимодействия государственных и общественных правозащитных организаций выступает Конституционный Суд РФ, к полномочиям которого отнесены: проверка соответствия Конституции РФ федеральных законов; запрет антиконституционных партий и общественных объединений; разрешение споров о компетенции различных органов государственной власти;

8.3. PR-обеспечение деятельности Уполномоченных по правам человека и их аппарата

Варианты определений PR (паблик релейшн) — связи с общественностью:

- рационально структурированная система коммуникационного обеспечения деятельности организации;
- искусство и наука достижения гармонии посредством взаимопонимания, основанного на правде и полной информированности;

- PR — это одна из функций управления, способствующая установлению и поддержанию общения, взаимопонимания, расположения и сотрудничества между организацией и ее общественностью;

- работа по информированию граждан, изучению и формированию общественного мнения, взаимодействию с прессой и общественностью для обеспечения достижения целей организации.

PR и общественное участие:

Общественность — это одно или несколько физических или юридических лиц, а также их ассоциации, организации или группы, за исключением тех, кто принимает решения по данному вопросу в силу служебных обязанностей, представляет органы власти или участвует в деятельности на основе контракта с заказчиком.

Общественное участие — это воздействие общественности на власть в организованной и конструктивной форме для обеспечения реализации законных прав, свобод и учета представляемых ею интересов.

Таким образом, PR государственных структур и общественное участие — это процессы при взаимодействии общества и власти «направленные навстречу друг другу». В идеале они способствуют друг другу и дополняют друг друга. К сожалению, на практике часто общественность пытается отстаивать права и интересы неконструктивными, протестными, конфронтационными и даже коррупционными методами. С другой стороны, к сожалению, на практике часто PR используется для противодействия инициативам по общественному участию, для манипулирования общественностью и общественным мнением, применяет искаженную информацию и иные некорректные методы. Преодолеть противостояние может установка на взаимоуважение, полное и правдивое информирование, отстранение от прошлых обид и недоверия, взаимодействие для поиска общего интереса и его реализации.

Негативный образ PR-деятельности в нашей прессе и бытовом общении относится к так называемому «черному пиару» (широко применяемому в первую очередь на выборах). Незаконные действия или формально не нарушающие закон, но манипулирующие людьми технологии мы не относим к подлинному PR. Международная Ассоциация PR еще в 1961 г. приняла обязательный для ее коллективных и индивидуальных членов «Кодекс профессионального поведения и этики» запрещающий методы, обозначаемые у нас как «черный пиар».

Необходимость PR-деятельности:

Необходима ли для регионального Уполномоченного по правам человека и его аппарата систематическая работа по информированию жителей региона о своей деятельности и о положении в области обеспечения и защиты прав и свобод человека? Оправдано ли отвлечение времени, сил и ресурсов Уполномоченного по правам человека и его аппарата на систематическую работу по организации взаимодействия с представителями общественности и СМИ? Возможно, такие действия следует совершать лишь изредка в ответ на чрезвычайные обстоятельства или раз в год в связи с ежегодным докладом? Может быть Уполномоченному по правам человека и его аппарату вообще этим не

следует заниматься совсем? Есть ли для этих действий правовая основа и в чем их вклад в защиту прав человека? Хватит ли в ограниченных бюджетах на них средств?

На основании изучения практики многолетней работы омбудсманов многих зарубежных стран, их регионов, городов и территорий, а также начального опыта аналогичных международных институтов и Уполномоченных по правам человека РФ и ее регионов можно утверждать о необходимости, законности, целесообразности и эффективности PR-обеспечение деятельности аппаратов российских региональных Уполномоченных по правам человека. Для любой из моделей института омбудсмана (административного или парламентского контроля, внесудебного расследования, «адвоката народа» или фактически прокурора Конституционного суда, «бюро жалоб», центра правового просвещения и консультирования, института внедрения международных норм в области прав человека и т.п.) PR является неотъемлемой частью деятельности и существенным инструментом реализации полномочий омбудсманов.

Законами, предписана обязательность опубликования ежегодных и возможность опубликования специальных докладов Уполномоченных РФ и ее регионов, а в ряде законов и возможность публикации заключений или «сообщений о результатах производства по делу о нарушении прав человека». Во многих законах указываются и конкретные официальные издания, обязанные опубликовать ежегодный доклад, а также указано, что не могут отказать в публикации докладов и заключений учрежденные властью или бюджетно финансируемые периодические печатные издания. Однако из-за неопределенности вопроса об объеме и цене публикации, недостаточной поддержки властей, а также в случае полного отсутствия в регионе таких изданий публикация становится разорительным делом для бюджета аппарата Уполномоченного.

Квалифицированное установление и поддержание связей с прессой обеспечивает размещение в СМИ на бесплатной основе необходимой Уполномоченному информации. Для Уполномоченного и сотрудников его аппарата необходимо понимание мотивации к бесплатной публикации у СМИ вообще, а, главное, у каждого конкретного СМИ, редактора и журналиста. Профессиональная мотивация заключается в публикации привлекательных для целевой аудитории данного СМИ (или его программы/рубрики) сведений познавательно-событийного характера (в соответствии с фактической концепцией и стилем СМИ).

Заинтересовать прессу могут доступные пониманию по содержанию и яркие по форме события «сегодняшнего дня»: годовщина масштабного события (известной организации или исторической личности), презентация нового важного или оригинального объекта (ночлежки, памятника, книги, доклада), визит очень значительной личности, собрание высокого уровня, а также сенсационные, скандальные события и крайне актуальные для многих граждан справочные сообщения (из-за аварии перекрыт проезд, истекает срок заявлений на компенсацию...) и т.п. Для газет важна четкая фотография, для телевидения интересный «видеоряд», для всех — не пропустить важное (замеченное другими), но дать информацию по-другому (из собственного «эксклюзивного» источника) и раньше. Приходится для прессы подавать информацию через такого

рода найденные «информационные поводы» или самим создавать их (причем пресс-конференции, брифинги, пресс-релизы и бюллетени сами по себе — не являются таким «информационным поводом», он может быть в их содержании и участниках — а может и не быть).

Такие публикации в США называют «заработанными» (в отличие от публикаций «купленных»). Если для представителей СМИ кто-то регулярно проявляется как источник краткого и доступного изложения интересной информации, если он/она проявляет себя как интересный, независимый и «широко компетентный» комментатор важных событий, то он/она удовлетворяет огромную потребность журналиста в таком удобном и надежном источнике информации. В голове и записной книжке журналиста будет значиться: «защита прав граждан, Европейский суд, гражданство и т.п. — звонить Уполномоченному — никогда не откажется ни кратко прокомментировать, ни подробно выступить».

Последствия выступлений для Уполномоченного и его аппарата (рост числа жалоб по затронутой теме или от соответствующей группы граждан, позитивное или негативное изменение в поведении чиновников и т.п.) должны просчитываться заранее, необходимо к ним подготовиться.

Интерес и доверие к выступающему в СМИ (к его материалам, материалам о нем) может быть высок, а фактический низкий рейтинг данного СМИ, предшествующих и последующих выступлений могут это доверие несколько поколебать. С такими СМИ и их представителями надо быть очень осторожными и, стараясь не обидеть, минимизировать контакты.

PR и просветительская деятельность:

Для просветительских выступлений/материалов Уполномоченного и сотрудников (юристов) его аппарата, как правило, требуется большее время / объем и особая подготовка аудитории, чем при обычных PR-действиях. Однако, если они не дают результата в PR, то и просветительский эффект ничтожен. Поэтому методы планирования и подготовки должны быть общими и нельзя отрывать одно от другого. Конкурсы и распространение материалов, а также лекции в школах и вузах (возможно, важнее всего для преподавателей) и т.п. мероприятия требуют больших трудозатрат организаторов и лекторов. Целесообразно, чтобы Уполномоченный и его аппарат способствовали созданию системы правового просвещения (гражданского образования) силами государственных, муниципальных и общественных образовательных и иных организаций (а не брали все на себя). При этом важно участие в формировании концепций, курсов, пособий, в планировании, в конкурсных комиссиях и отдельных ключевых лекциях и мероприятиях. Знакомство с докладами и материалами Уполномоченного должны быть органической частью системы правового просвещения (гражданского образования).

Контрольные вопросы

1. Какие вы знаете правозащитные организации и движения в мире?
2. В чем заключается взаимодействие государственных и общественных правозащитных организаций?

3. Как происходит PR-обеспечение деятельности Уполномоченных по правам человека?

4. Какие публикации в США называют «заработанными» (в отличие от публикаций «купленных»)?

5. В чем принцип работы организации «Комитет солдатских матерей»?

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

Основная нормативная база:

1. Конституция Российской Федерации / Федеральный конституционный закон РФ от 12 декабря 1993 г. (с поправками принятыми законами №6 ФКЗ, №7 ФКЗ от 30.12.2008). // Российская газета. — 1993. — 25 декабря.
2. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 6 января 1997 г. — №1. — Ст. 1.
3. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1994. — № 13. — Ст. 1447.
4. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 3 марта 1997. — №9. — Ст. 1011.
5. Федеральный закон 31 мая 2002 года «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 3 июня 2002. — №22. — Ст. 2031.
6. Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Сборник законодательных актов Российской Федерации, выпуск VIII. — 1993. — Ст. 117.
7. Федеральный закон от 10 января 2003 г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 13 января 2003 г. — №2. — Ст. 171.
8. Федеральный закон «Об общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. // Российская газета. — 2005. — 7 апреля.
9. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04 ноября 1950 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 2. — Ст. 163.
10. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. — 1998.
11. Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания ETS N 126 (Страсбург, 26 ноября 1987 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998 — № 36. — Ст. 4465.
12. Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Нью-Йорк, 10 декабря 1984 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1987. — № 45. — Ст. 747.
13. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1976. — № 17 (1831), Ст. 291.

14. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1976 — № 17 (1831).

15. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1969.— № 25. — Ст. 219.

Основная литература:

1. Абашидзе А.Х., Гольтязев А.О. Универсальные механизмы защиты прав человека. — Юнити-Дана, 2012. — 140 с.

2. Валеев Р. Международная и внутригосударственная защита прав человека. — Статут, 2011. — 832 с.

3. Глущенко В.В. Наука о правах человека. — ИП Глущенко В.В., 2012. — 84 с. Иванов Г.И., Иванов А.Г. Права человека. Теория. История. Современность. — Амалфея, 2011. — 108 с.

4. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2010.

5. Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина России. — М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2011.

Дополнительная литература:

1. Абдрашитов В.М. Актуальные проблемы международной безопасности и защита прав и свобод человека в современном мире / В.М. Абдрашитов // «Черные дыры» в Российском законодательстве. — 2009. — № 1. — С. 15–16.

2. Анисимов А.П. Право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду / А.П. Анисимов // Гражданин и право. — 2009. — №2. — С. 72–80.

3. Бакунин С.Н. Право на жизнь и возможность применения эвтаназии / С.Н. Бакунин // Юрист. — 2006. — № 1. — С. 21–23.

4. Березовский Д.В. Права и свободы жителей Российской Империи в период становления и развития капитализма, 1861–1905 гг. Дис... канд. юрид. наук / С.Н. Бакунин. — Самара, 2003. — 202 с.

5. Бураева С.К. Право на защиту / С.К. Бураева // Вестник Бурятского государственного университета. — 2009. — № 2. — С. 227–229.

6. Вершинина И.Ф. К вопросу о законодательных основах деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ / И.Ф. Вершинина // Право и государство. — 2009. — № 3. — С. 19–23.

7. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России / Л.Д. Воеводин. — М. : Наука, 2005. — 105 с.

8. Глухарева Л.И. Обязанности человека и гражданина в контексте теории прав человека / Л.И. Глухарева // История государства и права. — 2009. — № 7. — С. 25–27.

9. Даниленко Г.М. Международная защита прав человека: Вводный курс / Г.М. Даниленко. — М. : Наука, 2000. — 124 с.

10. Деменева А.В. Юридические последствия постановлений Европейского суда по правам человека для Российской Федерации: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук / А.В. Деменева. — Казань, 2009. — 26 с.
11. Зейналов И.М. Идея естественного права в западноевропейской культурной традиции / И.М. Зейналов // Право и государство: теория и практика. — 2005. — № 10. — С. 32.
12. Иваненко В.А. Социальные права человека и социальные обязанности государства / В.А. Иваненко. — СПб. : Питер, 2003. — 210 с.
13. Карташкин В.А. Права человека : международная защита в условиях глобализации / В.А. Карташкин. — М. : Норма, 2009. — 288 с.
14. Кожура А.И. Право на жизнь в современном обществе — миф или реальность? / А.И. Кожура // Юридический мир. — 2009. — № 1. — С. 29–31.
15. Кононенко А.Н. Конституционные социально-экономические права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в их обеспечении / А.Н. Кононенко. — Белгород: Изд-во Белгород. юрид. ин-та МВД России, 2006. — 132 с.
16. Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации и их защита // Вестник Московского университета МВД России. — 2009. — № 3. — С. 177–181.
17. Курманов А.С. Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина: сравнительно-правовое исследование / А.С. Курманов. — Челябинск : Изд-во ЧелИРПО, 2007. — 264 с.
18. Лукашева Е.А. Права человека и процессы глобализации современного мира / Е.А. Лукашева. — М. : Норма, 2009. — 288 с.
19. Мухитдинов Е.Н. Эволюция института омбудсмена / Е.Н. Мухитдинов // Право и политика. — 2009. — № 5. — С. 1010–1018.
20. Петров С.М. О конституционно-правовом регулировании прав человека / С.М. Петров // Современное право. — 2009. — № 6. — С. 13–17.
21. Конституционное право на свободу творчества [Электр. ресурс]: Монография. / Шапорева Д.С. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/konstitucionnoe-pravo-na-svobodu-tvorchestva.html>.
22. Право на юридическую помощь. Конституционные аспекты [Электр. ресурс]: Монография. / Мельниченко Р.Г. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/pravo-na-yuridicheskuyu-pomoshh.-konstitucionnyie-aspektyi.-monografiya.html>
23. Туманова А.С., Киселев Р.В. Права человека в правовой мысли и законотворчестве Российской империи второй половины XIX — начала XX века. [Электр. ресурс]: монография / Туманова А.С., Киселев Р.В. — Электрон. текстовые данные. — М.: Высшая школа экономики, 2011. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/prava-cheloveka-v-pravovoj-myisli-i-zakonotvorchestve-rossijskoj-imperii-vtoroj-polovinyi-xix-nachala-xx-veka.html>
24. Павленко Е.М. Теория и практика прав человека. Учебное пособие [Электр. ресурс]: учебное пособие / Павленко Е.М. — Электрон. текстовые данные. — М.: Евразийский открытый институт, 2010. — 176 с. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/teoriya-i-praktika-prav-cheloveka.-uchebnoe-posobie.html>

25. Обеспечение прав и свобод человека правоохранительными органами Российской Федерации. [Электр. ресурс]: учебное пособие / Под ред. Румянцева Н.В. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. — 320 с. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/obespechenie-prav-i-svobod-cheloveka-pravooxranitelnyimi-organami-rossijskoj-federaczii.-uchebnoe-posobie.html>

Базы данных, информационно-справочные и поисковые системы

1. Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электр. ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
2. Справочно-правовая система «Гарант»: [Электр. ресурс] / НПП «Гарант-Сервис».
3. Интернет-ресурсы.

Материально-техническое обеспечение дисциплины:

1. Лекционный зал, оборудованный проекционной аппаратурой.
2. Компьютерный кабинет.
3. Библиотека Института.

САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ РАБОТА СТУДЕНТА

(методические указания по изучению дисциплины и дидактические материалы)

Самостоятельная работа студентов

Самостоятельная работа студента начинается с внимательного ознакомления с содержанием учебного курса. Изучение каждой темы следует начинать с внимательного ознакомления с набором вопросов. Они ориентируют студента, показывают, что он должен знать по данной теме. Вопросы темы как бы накладываются на соответствующую главу избранного учебника или учебного пособия. В итоге должно быть ясным, какие вопросы темы учебного курса и с какой глубиной раскрыты в конкретном учебном материале, а какие вообще опущены.

Требуется творческое отношение и к самому содержанию дисциплины. Вопросы, составляющие ее содержание, обладают разной степенью важности. Есть вопросы, выполняющие функцию логической связки содержания темы и всего курса, имеются вопросы описательного или разъяснительного характера, а также исторического экскурса в область изучаемой дисциплины. Все эти вопросы не составляют сути понятийного, концептуального содержания темы, но необходимы для целостного восприятия изучаемых проблем.

Изучаемая дисциплина имеет свой категориально-понятийный аппарат. Научные понятия - это та база, на которой строится каждая наука. Понятия — узловые, опорные пункты как научного, так и учебного познания, логические ступени движения в учебе от простого к сложному, от явления к сущности.

Без ясного понимания понятий учеба крайне затрудняется, а содержание приобретенных знаний становится тусклым, расплывчатым.

Студент должен понимать, что самостоятельное овладение знаниями является главным, определяющим. Высшая школа создает для этого необходимые условия, помогает будущему высококвалифицированному специалисту овладеть технологией самостоятельного производства знаний.

Работа с литературой

В самостоятельной работе студентам приходится использовать литературу различных видов: первоисточники, монографии, научные сборники, хрестоматии, учебники, учебные пособия, журналы и др. Изучение курса предполагает знакомство студентов с большим объемом научной и учебной литературой, что, в свою очередь, порождает необходимость выработки у них рационально-критического подхода к изучаемым источникам.

Чтобы не «утонуть» в огромном объеме рекомендованных ему для изучения источников, студент прежде всего должен научиться правильно их читать. Правильное чтение рекомендованных источников предполагает следование нескольким несложным, но весьма полезным правилам.

1. Предварительный просмотр книги включает ознакомление с титульным листом книги, аннотацией, предисловием, оглавлением. При ознакомлении

с оглавлением необходимо выделить разделы, главы, параграфы, представляющие для вас интерес, бегло их просмотреть, найти места, относящиеся к теме (абзацы, страницы, параграфы), и познакомиться с ними в общих чертах.

2. Быстрое чтение. Это следующий этап работы с книгой. Целью быстрого прочтения выделенных мест является определение того, что из прочитанного вами в том или ином фрагменте текста представляет наибольшую ценность, к какому вопросу семинарского занятия, доклада, реферата имеет отношение информация и что с ней делать, как применить, чем дополнить.

3. Научный аппарат. Научные издания сопровождаются различными вспомогательными материалами - научным аппаратом, поэтому важно знать, из каких основных элементов он состоит, каковы его функции.

Знакомство с книгой лучше всего начинать с изучения аннотации — краткой характеристики книги, раскрывающей ее содержание, идейную, тематическую и жанровую направленность, сведения об авторе, назначение и другие особенности. Аннотация помогает составить предварительное мнение о книге.

Глубже понять содержание книги позволяют вступительная статья, в которой дается оценка содержания книги, затрагиваемой в ней проблематики, содержится информация о жизненной и творческой биографии автора, высказываются полемические замечания, разъясняются отдельные положения книги, даются комментарии и т.д. Вот почему знакомство с вступительной статьей представляется очень важным: оно помогает студенту сориентироваться в тексте работы, обратить внимание на ее наиболее ценные и важные разделы. Той же цели содействует знакомство с оглавлением, предисловием, послесловием;

Весьма полезными элементами научного аппарата являются сноски, комментарии, таблицы, графики, списки литературы. Они не только иллюстрируют отдельные положения книги или статьи, но и сами по себе являются дополнительным источником информации для читателя. Если читателя заинтересовала какая-то высказанная автором мысль, не нашедшая подробного освещения в данном источнике, он может обратиться к тексту источника, упоминаемого в сноске, либо к источнику, который он может найти в списке литературы, рекомендованной автором для самостоятельного изучения.

4. Ведение записи прочитанного. Существует несколько форм ведения записей:

- **план (простой и развернутый)** — наиболее краткая форма записи прочитанного, представляющая собой перечень вопросов, рассматриваемых в книге или статье. Развернутый план представляет собой более подробную запись прочитанного, с детализацией отдельных положений и выводов, с выпиской цитат, статистических данных и т. д. Развернутый план — неоценимый помощник при выступлении с докладом на конкретную тему на семинаре, конференции;

- **тезисы** — кратко сформулированные положения основные положения книги, статьи. Как правило, тезисы составляются после предварительного знакомства с текстом источника, при его повторном прочтении. Они помогают запомнить и систематизировать информацию;

Составление конспектов

Большую роль в усвоении и повторении пройденного материала играет хороший конспект, содержащий основные идеи прочитанного в учебнике и услышанного в лекции. Конспект — это, по существу, набросок, развернутый план связного рассказа по основным вопросам темы. В какой-то мере конспект рассчитан (в зависимости от индивидуальных особенностей студента) не только на интеллектуальную и эмоциональную, но и на зрительную память, причем текст конспекта нередко ассоциируется еще и с текстом учебника или записью лекции. Поэтому легче запоминается содержание конспектов, написанных разборчиво, с подчеркиванием или выделением разрядкой ключевых слов и фраз; по той же причине очень трудно (если не невозможно) готовиться по чужим конспектам.

Рефераты и эссе

Реферат (лат. *referre* докладывать, сообщать) — 1) доклад на определенную тему, включающий обзор соответствующих литературных и других источников; 2) изложение содержания научной работы, книги, статьи. Реферат позволяет использовать приобретенные навыки работы с литературными источниками, способствует развитию аналитических способностей.

Структура реферата должна включать в себя следующие пункты:

Оглавление. Введение. Глава 1. § 1, § 2. Заключение. Список использованной литературы.

Во введении необходимо кратко раскрыть актуальность темы реферата, дать краткую характеристику использованной при его подготовке научной литературы, сформулировать его цель и задачи.

Цель и задачи реферата обуславливают его структуру. Названия глав и параграфов должны отражать сформулированные во введении задачи. Название глав и параграфов не должно совпадать с названием реферата.

В заключении формулируются основные выводы, делаются обобщения по проделанной работе.

Научный аппарат реферата должен быть оформлен в соответствии с правилами. В частности, все приводимые в реферате цитаты (прямые или косвенные) должны иметь соответствующую сноску на источник. С правилами оформления научного аппарата можно ознакомиться в библиотеке института либо проконсультироваться на этот счет с библиографами.

Рефераты пишутся только по темам, рекомендованным преподавателем и представленным в соответствующем учебно-методическом пособии или комплексе. Категорически недопустимо представлять рефераты, взятые из Интернета. Подобные рефераты рассматриваться и рецензироваться не будут.

Эссе (*essay*, англ. очерк, попытка, проба) представляет собой сжатое изложение какого-либо вопроса, отражающее индивидуальную позицию автора.

Выполнение данного вида работы требует от студентов умения анализировать материал, размышлять на заданные темы и в краткой форме излагать свои мысли. В эссе студент должен определить свое отношение к рассматриваемой проблеме, дать свое собственное решение поставленной задачи.

Критерии оценки эссе: соответствие содержания теме; обоснованность, чёткость, лаконичность; самостоятельность выполнения работы (наличие индивидуальной позиции автора); соответствие формальным требованиям.

Предлагаемый порядок работы:

1. Найти 3–5 источников по теме эссе.
2. Прочитать и обобщить изученный материал.
3. Выбрать наиболее важные с вашей точки зрения моменты и составить набросок эссе (общие положения, цитаты, графики, схемы и др.).
4. Оценить, соответствует ли ваш предварительный вариант теме эссе.
5. Сделать акцент на тех положениях, которые отражают ваш индивидуальный подход (представить «изюминку» работы).
6. Проконсультироваться при необходимости с преподавателем.
7. Оформить работу и сдать ее.

Темы рефератов и эссе

1. Институт омбудсмана в законодательстве зарубежных стран.
2. Перспективы развития института Уполномоченного по правам человека.
3. Правовой статус человека и гражданина как основа юридического выражения прав человека.
4. Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ.
5. Первый опыт деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.
6. «Поколения» прав человека: основные этапы развития правовой идеи и правового института.
7. Демократия и права человека.
8. Понятие и классификация конституционных прав и свобод человека и гражданина.
9. Понятие и источники международного права прав человека.
10. Уважение прав человека как основной принцип международного права прав человека.
11. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина.
12. Международные стандарты прав человека.
13. Региональные системы защиты прав человека.
14. Личные права и свободы человека.
15. Политические права и свободы человека.
16. Социально-экономические права и свободы человека и гражданина.
17. Сущность «гражданского общества».
18. Аппарат Уполномоченного по правам человека.

Выполнение практических заданий

Одной из активных форм самостоятельной работы студента является практическое задание на определенную тему. В ходе работы над темой происходит изучение источников по истории политических и правовых учений, знакомство с научной литературой. Открывается возможность научиться профессионально анализировать как источниковедческую, так и научную и учебную литературу.

Творческая работа над практическим заданием имеет несколько этапов.

На первом этапе происходит определение темы практического задания, ознакомление с содержанием курса, где излагаются основные проблемы; изучение нормативно-правовых документов; изучение литературы — первоисточников, монографий, статей и др.

В списке литературы содержатся те источники, работа с которыми будет способствовать развитию у студентов умения находить правильный ответ на поставленный вопрос, а также анализировать и содержательно излагать поставленный вопрос.

При выполнении практического задания использование учебников возможно лишь в методологическом, но не в содержательном плане.

На этом этапе происходит первоначальное ознакомление с литературой, которая рекомендована в списке дополнительной литературы. Студент должен составить план работы, выделить наиболее важные вопросы по теме практического задания.

Таким образом, первый этап — это вхождения в тему (проблему), накопления и осмысления знаний, анализ источниковедческой базы по проблеме. Этот этап завершается составлением логико-структурной схемы практического задания.

Второй этап носит аналитически-поисковый характер. Анализируя рекомендованную литературу, дополняя ее новыми материалами, автор практического задания ищет ответы на вопросы плана. На этом этапе, как и на первом, делаются необходимые выписки, но они носят уже более осознанный характер, сопровождаются комментариями, своими суждениями. Это уже заготовка материала для ответа на практическое задание. На этом этапе завершается работа над его структурой.

Третий этап — ответ на практическое задание по разработанной логико-структурной схеме. Здесь автор приобретает очень ценное качество: писать грамотно, логично, своими словами, то есть попытаться формировать свой стиль изложения материала, свою логику мышления.

Ответ на практическое задание должен содержать различные точки зрения по проблеме с обязательным собственным (студента) анализом проблемы и выводами.

Практические задания

Тема 1. Институт омбудсмана в современном мире:

общая концепция, история и перспективы развития

1. Составьте схему государственных институтов защиты прав человека.
2. Заполните таблицу

Причины быстрого распространения института в конце XX века	Описание

Тема 2. Появление и развитие института Уполномоченного по правам человека в России и ее регионах

1. Опишите историческое возникновение института Уполномоченного по правам человека в России.
2. Заполните таблицу

Специализированные Уполномоченные и близкие им структуры	Описание

Тема 3. Права человека и механизмы их защиты

1. Заполните таблицу (охарактеризуйте по основным особенностям)

Позитивное право	Естественное право

2. Заполните таблицу (охарактеризуйте)

Первое «поколение» прав человека	Второе «поколение» прав человека	Третье «поколение» прав человека

Тема 4. Право на информацию и пределы его ограничения

1. Составьте схему международно-правовых стандартов в сфере регулирования информационных прав и свобод.
2. Опишите условия ограничения информационных прав и свобод.

Тема 5. Организация работы аппарата Уполномоченного по правам человека

1. Опишите порядок работы аппарата Уполномоченного по правам человека с обращениями граждан.
2. Изобразите схематично менеджмент эффективной работы Уполномоченного по правам человека и его аппарата.

Тема 6. Организация работы с жалобами и обращениями

1. Заполните таблицу (проведите анализ отличий)

Жалобы граждан	Обращения граждан

2. Охарактеризуйте современную компьютеризацию процесса регистрации и анализа жалоб и обращений.

**Тема 7. Совершенствование законодательства
и критерии эффективности института Уполномоченного
по правам человека в субъекте РФ**

1. Составьте схему критерий эффективности работы института Уполномоченного по правам человека и его сотрудников.
2. Заполните таблицу

Практика законотворческой деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ (пример)	Результат
1.	
2.	

**Тема 8. Институт Уполномоченного
по правам человека и его партнеры**

1. Соотнесите взаимодействие института Уполномоченного по правам человека и правозащитников, правозащитных движений.
2. Составьте схему организации PR-обеспечение деятельности Уполномоченных по правам человека и их аппарата.

Подготовка к экзамену (зачету)

В идеале к экзамену (зачету) необходимо начинать готовиться с первой лекции по данному курсу. Общение с преподавателем в аудитории во время лекционных занятий, в ходе которых студент постепенно, «шаг за шагом», осваивает новую учебную информацию, позволяет ему быть не просто реципиентом (т.е. всего лишь слушателем, пассивно воспринимающим новую информацию), но активным соучастником образовательного процесса, гарантирует высокое качество этого процесса. Именно такой подход, предполагающий постоянную, систематическую работу студента по освоению учебного материала, позволяет ему получить наиболее глубокие и прочные знания.

При подготовке к экзамену (зачету) главное внимание следует уделить конспектам «живых» лекций, а уж затем учебникам и учебным пособиям, другим источникам. Дело в том, что конспекты «живых» лекций актуализируют «слуховую» память студента (при том, конечно, условии, что он был на занятиях и слышал соответствующую лекцию), содержат конкретные примеры, помогающие лучше понять и запомнить новую для него информацию.

В настоящее время по изучаемому курсу существует множество учебников и учебных пособий, различных специальных пособий и даже шпаргалок для сдачи экзамена (зачета). При подготовке к экзамену (зачету) наиболее целесообразным является использование наряду с конспектами одного-двух рекомендованных преподавателем учебников (учебных пособий).

Перечень вопросов для подготовки к зачету

1. История становления Омбудсмена.
2. Причины быстрого распространения института омбудсменов в конце XX в.
3. Государственные институты защиты прав человека.
4. Появление института Уполномоченного по правам человека в России.
5. Становление института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ.
6. Специализированные Уполномоченные и близкие им структуры.
7. Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ.
8. «Поколения» прав человека: основные этапы развития правовой идеи и правового института.
9. Международные механизмы защиты прав человека.
10. Национальные механизмы защиты прав человека.
11. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина.
12. Личные права и свободы человека.
13. Политические права и свободы человека.
14. Социально-экономические права и свободы человека и гражданина.
15. Законодательное закрепление информационных прав и свобод.
16. Сущность «гражданского общества».
17. Аппарат Уполномоченного по правам человека.
18. Работа с жалобами граждан Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.
19. Законодательная инициатива в деятельности Уполномоченного по правам человека.

ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ

Перед выполнением тестовых заданий необходимо ознакомиться с конспектом лекций и рекомендованной литературой.

У студентов, обучающихся с применением дистанционных технологий, промежуточный контроль (зачет и экзамен) по дисциплине осуществляются посредством выполнения тестовых заданий.

Требования к контролю:

- контрольная работа — 7 тестовых заданий. Для успешной сдачи дисциплины нужно правильно ответить на 3 вопроса (40%). Ограничение по времени — 30 минут;
- зачет — 15 тестовых заданий. Для успешной сдачи дисциплины нужно правильно ответить на 6 вопросов (40%). Ограничение по времени — 45 минут;
- экзамен — 25 тестовых заданий. Ограничение по времени — 60 мин.

Критерии оценки знаний, умений и навыков по промежуточному контролю:

- неудовлетворительно — 0–9 баллов или до 39%;
- удовлетворительно — 10–14 баллов или 40–59%;
- хорошо — 15–19 баллов или 60–79%;
- отлично — 20–25 баллов или 80–100%.

Тестовое задание состоит из вопроса и четырех вариантов ответа, один из которых является верным. Редко встречаются вопросы, на которые нужно дать несколько верных ответов.

Тема 1. Институт омбудсмана в современном мире: общая концепция, история и перспективы развития

1. В какой стране впервые появился институт омбудсмана?

- 1) Финляндии;
- 2) США;
- 3) Японии;
- 4) Швеции.

2. Достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на защиту прав человека — это

- 1) Лидер победившей на выборах партии;
- 2) Национальный лидер;
- 3) Омбудсман;
- 4) Мэр.

3. Права человека — это:

- 1) субъективные права, принадлежащие индивиду и независимые от национального законодательства;
- 2) объективные права, принадлежащие гражданину;
- 3) право свободного передвижения;
- 4) право на жизнь.

4. Свободы человека — это:

- 1) свобода слова;

- 2) свобода печати;
- 3) это те же права, которые относятся к сфере жизнедеятельности человека, в которую государство не должно вмешиваться, однако обязано их защищать;
- 4) свобода вероисповедания.

5. Чем исторически определяется объем прав человека и условий жизни?

- 1) демократическим взаимодействием индивидов общества;
- 2) формированием правового государства;
- 3) притязаниями индивида на лучшие условия жизни;
- 4) положением индивида в системе материального производства.

Тема 2. Появление и развитие института Уполномоченного по правам человека в России и ее регионах

1. Должностное лицо в РФ, призванное обеспечить защиту прав и свобод человека, — это:

- 1) Уполномоченный по правам человека в РФ;
- 2) депутат Государственной Думы;
- 3) Президент РФ;
- 4) Генеральный Прокурор РФ.

2. Институт Уполномоченного по правам человека в России был впервые введен:

- 1) Конституцией 1918 г.;
- 2) Конституцией РФ 1993 г.;
- 3) Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»;
- 4) Всеобщей декларацией прав человека 1948 г.

3. Первым Уполномоченным по правам человека в РФ был:

- 1) А.Д.Сахаров;
- 2) С. А. Ковалев;
- 3) А.И.Солженицин;
- 4) А.Я. Приставкин.

4. Кто был одним из первых защитников в России естественно-правовых идей о равенстве всех людей, о неотчуждаемых правах и свободах человека?

- 1) А.Н. Радищев;
- 2) Б.Н. Чичерин;
- 3) А.И. Герцен;
- 4) В.Г. Белинский.

5. В чем состоит специфика федерального законодательства о гражданстве в России?

- 1) собственным гражданством обладают все субъекты Федерации;
- 2) собственным гражданством субъекты Федерации не обладают;
- 3) собственным гражданством обладают не все субъекты Федерации;
- 4) собственным гражданством обладают только республики.

Тема 3. Права человека и механизмы их защиты

1. К правам первого поколения относят права:

- 1) Экономические
- 2) Политические
- 3) Экологические
- 4) Социальные

2. Гражданские (личные) права граждан:

- 1) право на государственную службу;
- 2) право избирать и быть избранным;
- 3) право на митинги, шествия, собрания;
- 4) право на жизнь и достоинство личности; право на свободу и личную неприкосновенность и неприкосновенность частной жизни, жилища; свободу совести, передвижения и выбора места жительства; свобода выбора национальности и языка общения.

3. Система гарантий прав человека и гражданина РФ:

- 1) Организация Африканского единства, международные организации и др.;
- 2) Гражданско-процессуальные, административно-процессуальные и др.;
- 3) Лига Арабских государств, административно-правовые др.;
- 4) Президент, Правительство, Уполномоченный по правам человека, Министерство юстиции, МВД, суды, прокуратуре и др.

4. Основными правами и свободами человек обладает:

- 1) с рождения;
- 2) по гражданству;
- 3) по воле государства;
- 4) с момента совершеннолетия.

5. Правовые положения, позволяющие сохранять свою самобытность, индивидуальность, особенности и традиции, называются

- 1) особыми правами;
- 2) гражданскими свободами;
- 3) привилегиями;
- 4) льготами.

Тема 4. Право на информацию и пределы его ограничения

1. Политические права и свободы:

- 1) право на частную жизнь;
- 2) право на социальное обеспечение;
- 3) право граждан участвовать в управлении делами государства; избирать и быть избранным; свобода слова; право на объединение в общественные организации и др.;
- 4) право на жизнь и достоинство личности.

2. Конституционные принципы правового статуса личности в России:

- 1) семейные, трудовые, отраслевые и др.;
- 2) уголовно-процессуальные, административно-процессуальные, гражданские и др.;

3) неотъемлемость всех прав и свобод, равноправие, общедоступность прав и свобод личности и др.;

4) возникают из факта гражданства, закреплены в нормах внутригосударственного права, обеспечиваются государственными (судебными и другими) средствами защиты.

3. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды была разработана в рамках:

- 1) Европейская экономическая комиссия ООН;
- 2) Совет Европы;
- 3) СНГ;
- 4) Европейский Союз.

4. В каком году была принята Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды:

- 1) 1998 год
- 2) 2000 год
- 3) 1995 год
- 4) 2002 год

5. Статья 42 Конституции Российской Федерации, посвященная экологическим правам, звучит следующим образом:

1) Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением;

2) Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду;

3) Каждый имеет право на достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением;

4) Нет правильного ответа.

Тема 5. Организация работы аппарата Уполномоченного по правам человека

1. К полномочиям омбудсмана не относится:

- 1) право законодательной инициативы;
- 2) надзорные функции за деятельностью аппарата и должностных лиц всех уровней;
- 3) предъявление обвинения государственным должностным лицам;
- 4) судебная защита законных интересов и прав граждан.

2. В сферу полномочий омбудсмана входит присутствие на заседаниях:

- 1) Парламента;
- 2) Правительства;
- 3) Органов местного самоуправления;
- 4) Администрации Президента.

3. На одном из заседаний Государственной Думы были решены следующие вопросы:

- 1) назначен на должность Председатель Центрального банка РФ;
- 2) назначен на должность член Совета директоров Центрального Банка РФ;
- 3) назначены на должности заместитель председателя Счетной палаты и половина ее аудиторов;
- 4) избран Уполномоченный по правам человека;

4. На должность Уполномоченного по правам человека в РФ назначается лицо:

- 1) являющееся гражданином РФ;
- 2) имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина и опыт их защиты;
- 3) не менее 10 лет проживающее на территории РФ;
- 4) все перечисленное.

5. Уполномоченный по правам человека в РФ назначается на должность и освобождается от должности:

- 1) Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием;
- 2) Председателем Правительства РФ;
- 3) Советом Федерации;
- 4) Конституционным Судом РФ.

Тема 6. Организация работы с жалобами и обращениями

1. Специальная система рассмотрения и разрешения жалоб и заявлений граждан включает в себя:

- 1) надзор полиции за правомерными действиями гражданами и должностными лицами;
- 2) надзор таможенных органов;
- 3) надзор федеральной службы безопасности;
- 4) административный порядок обжалования, судебный контроль и прокурорский надзор.

2. Особая процедура рассмотрения сообщений, которые «свидетельствуют о существовании многочисленных случаев массовых и грубых нарушений прав человека», предусмотрена в:

- 1) Африканской хартии прав человека и прав народов;
- 2) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод;
- 3) Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека;
- 4) Американской конвенции по правам человека.

3. В каком городе и в каком году был принят Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Орхусской конвенции:

- 1) в Киеве в 2003 г.;
- 2) в Женеве в 2005 г.;
- 3) в Вене в 2000 г.;
- 4) в Страсбурге в 2008 г.

4. Первое дело по защите экологических прав в России было рассмотрено Европейским судом по правам человека:

- 1) Фадеева против России;
- 2) Калашников против России;
- 3) Гугунский против России;
- 4) Скуратов против России.

5. Комиссия по правам человека СНГ полномочна рассматривать:

- 1) Индивидуальные и коллективные жалобы;
- 2) Индивидуальные и межгосударственные жалобы;
- 3) Индивидуальные, коллективные и межгосударственные жалобы;
- 5) нет такой комиссии.

Тема 7. Совершенствование законодательства и критерии эффективности института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ

1. Правом подачи индивидуальной жалобы на нарушение конституционных прав и свобод обладают:

- 1) граждане, чьи права нарушены законом;
- 2) юридические лица, общественные организации;
- 3) иные лица, предусмотренные федеральным законом;
- 4) нет правильного ответа.

2. Правом законодательной инициативы не обладают:

- 1) Президент РФ;
- 2) члены Совета Федерации;
- 3) Уполномоченный по правам человека;
- 4) депутаты Государственной Думы.

3. Сторонниками гуманитарной интервенции являются:

- 1) Ф. Мартенс, И. Блюнчли, А. Гефтер;
- 2) Ф. Мартенс, Н. А. Захаров, Ф. Лист;
- 3) все перечисленные;
- 4) нет правильного ответа.

4. В основе гражданского общества РФ лежит принцип:

- 1) признание прав и свобод гражданина высшей ценностью;
- 2) разделение властей;
- 3) идеологический плюрализм;
- 4) отделение религии от государства.

5. Какова основная функция уполномоченного по правам человека в РФ?

1) защита интересов России при рассмотрении в суде дел, возбужденных против нее на основании Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

2) защита интересов граждан России при рассмотрении в суде дел, возбужденных против них на основании Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

3) защита интересов граждан России при рассмотрении в суде дел, возбужденных против них на основании Конвенции о защите прав человека.

4) защита интересов граждан России при рассмотрении в Верховном суде дел, возбужденных против них на основании Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Тема 8. Институт Уполномоченного по правам человека и его партнеры

1. Права человека в суде (по международным пактам о правах человека):

- 1) право при аресте знать причину ареста;
- 2) право быть судимым в присутствии защитника;
- 3) право не быть принужденным и даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным;
- 4) равенство всех лиц перед судом, презумпция невиновности, право на свободу и личную неприкосновенность.

2. Права человека на предварительном следствии:

- 1) право на безотлагательное судебное разбирательство и др.;
- 2) право на отдельный режим, отвечающий статусу не осужденных и др.;
- 3) презумпция невиновности, право обвиняемого, право на свободу и личную неприкосновенность и др.;
- 4) права арестованного в срочном порядке быть уведомленным о предъявленном ему обвинении и др.

3. Полномочия прокурора в защите прав граждан:

- 1) осуществляет надзор за деятельностью полиции, следственного комитета и др.;
- 2) осуществляет контроль за работой государственных предприятий, учреждений, организаций;
- 3) осуществляет проверки на предприятиях и в учреждениях;
- 4) защищает права граждан, связанных с неправомерными действиями органов государственной власти и должностных лиц, рассматривает жалобы и сообщения граждан, связанные с нарушением их конституционных прав и др.

4. К полномочиям Конституционного Суда РФ относятся:

- 1) проверка соответствия Конституции РФ федеральных законов;
- 2) запрет антиконституционных партий и общественных объединений;
- 3) разрешение споров о компетенции различных органов государственной власти;
- 4) все перечисленные.

5. Органы Совета Европы находятся в:

- 1) Гааге;
- 2) Страсбурге;
- 3) Брюсселе;
- 4) Париже.

ГЛОССАРИЙ

Американская конвенция о правах человека: соглашение о правах человека, принятое Организацией американских государств (ОАГ). Конвенция распространяется на Северную, Центральную и Южную Америку.

Африканская хартия по правам человека и народов: региональное соглашение по правам человека на африканском континенте, принятое членами Организации африканского единства (ОАЕ) в 1981 году.

Аффирмативное действие: действия со стороны государства или частных институтов с целью компенсации за дискриминацию в образовании или занятости в прошлом.

Взаимозависимость: совокупность норм права человека. Например, возможность принимать участие в работе государства напрямую связана с правом на свободу выражения, образования и даже правом на приобретение предметов первой необходимости.

Внеформальное образование: обучение на протяжении всей жизни, в процессе которого человек приобретает навыки, ценности, мнения и знания под влиянием образования и других источников в его или ее окружении из повседневной жизни (например, семья и соседи, рынок и библиотека, из средств массовой информации и игры).

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ): межправительственная организация по эгидой ООН, основная функция которой состоит в разрешении международных проблем здравоохранения и охране здоровья во всем мире.

Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года. Первичный документ ООН, устанавливающий нормы и права человека. Все страны-участники согласились оказывать поддержку Декларации. Хотя предполагалось, что Декларация будет юридически необязательной, со временем разные ее положения получили такое широкое признание, что они перешли в статус обычного международного права.

Всеобщность: принцип, согласно которому каждый человек в любой стране или обществе в мире имеет право на все права человека.

Вступить в силу: процесс, при помощи которого соглашение становится юридически обязательным для тех государств, которые его ратифицировали. Это происходит, когда достигнуто минимальное число ратификаций, определенных соглашением.

Гендер: социальная модель (конструкт), информирующая о ролях, отношениях и ценностях и восприятии женщин и мужчин в обществе. В то время как пол определяется биологией, гендер определяется обществом почти всегда таким образом, чтобы подчинить женщин мужчинам.

Геноцид: действия, совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу.

Гуманитарное право: охватывает принципы и правила гуманитарной защиты гражданского населения, больных и раненых военнослужащих, также как и военнопленных, и регулирующие средства и методы ведения войны с целью уменьшить разрушения, потерю жизни и ненужные человеческие страдания. Основными документами гуманитарного права являются Женевские конвенции.

Декларация прав ребенка: принята Генеральной Ассамблеей ООН в 1959 году, в этом юридически необязательном документе отражены десять общих принципов, позже легших в основу Конвенции о правах ребенка, которая была принята в 1989 году.

Декларация: документ, содержащий согласованные юридически необязательные принципы и нормы. Конференции ООН, как, например, Всемирная конференция по положению женщин, прошедшая в Пекине, обычно принимают два типа деклараций: декларацию, подготовленную представителями государств, и декларацию, подготовленную представителями неправительственных организаций (НПО). Генеральная Ассамблея ООН часто принимает влиятельные, но юридически необязательные декларации.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о защите прав человека): региональное соглашение по правам человека, принятое в 1950 году Советом Европы. Все члены-государства Совета Европы ратифицировали Европейскую конвенцию о защите прав человека. Предполагается, что новые члены Европейского Союза ратифицируют Конвенцию при первой возможности.

Европейская конвенция по предупреждению пыток: региональное соглашение по правам человека, принятое в 1987 году Советом Европы, направлено на предотвращение насилия против людей, задержанными государственными органами и содержащимися под стражей в тюрьмах, центрах для содержания под стражей несовершеннолетних правонарушителей, полицейских участках, лагерях для беженцев или психиатрических лечебницах.

Европейская культурная конвенция: (принята Советом Европы в 1954 году, вступила в силу в 1955 году): региональное соглашение, обеспечивающее официальные рамочные условия для работы Совета Европы в области образования, культуры, культурного наследия, молодежи и спорта. Культурная конвенция как дополнение к Европейской конвенции о защите прав человека стремится сохранить европейскую культуру и развить общее взаимопонимание и понимание культурного разнообразия среди народов Европы.

Европейская социальная хартия (принята Советом Европы в 1962 году, пересмотрена в 1996 году): региональное соглашение, гарантирующее социальные и экономические права человека, дополняет Европейскую конвенцию о защите прав человека, посвященную преимущественно гражданским и политическим правам.

Женевские конвенции: четыре соглашения, принятых в 1949 году и подготовленных Международным комитетом Красного Креста (МККК) в Женеве (Швейцария). Эти соглашения пересматривают и расширяют первоначальные соглашения, принятые в 1864 и 1929 годах. Конвенции обеспечивают защиту

тех, кто не принимает участия в боевых действиях (гражданских лиц, медицинского персонала и сотрудников гуманитарных организаций), а также тех, кто прекратил принимать в них участие (раненых, больных, потерпевших кораблекрушение и военнопленных).

Документы по защите прав человека: любой формальный документ в письменном виде, подготовленный государством или государствами, отражающий права как юридически необязательные принципы (декларация) или кодифицирует права, которые являются юридически обязательными для тех стран, которые их ратифицируют (пакт, соглашение или конвенция).

Кодификация, кодифицировать: процесс закрепления законов или прав в нормативно-правовой акт.

Коллективные права: права групп защищать свои интересы и идентичность, известны также как «права третьего поколения».

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) (принята в 1979 году, вступила в силу в 1981 году): первый юридически обязательный международный документ, запрещающий дискриминацию женщин и обязывающий государства предпринимать аффирмативные действия с целью продвижения женского равенства.

Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (принята в 1965 году, вступила в силу в 1969 году): конвенция устанавливает значение понятия дискриминации по признаку расы и запрещает ее.

Конвенция о правах инвалидов (принята в 2006 году): первая конвенция, подтверждающая права людей с особенностями развития в физическом и психо-социальном плане.

Конвенция о правах ребенка (КПР) (принята в 1989 году, вступила в силу в 1990 году): конвенция определяет полный спектр гражданских, экономических, социальных и политических прав детей.

Конвенция по предупреждению и наказанию преступления геноцида (принята в 1948 году, вступила в силу в 1951 году): международная конвенция дает определение понятию геноцида и запрещает его; является первым международным соглашением ООН.

Конвенция: обязательное соглашение между государствами; данный термин используется как синоним соглашения и пакта. Конвенция сильнее, чем декларация, потому что конвенция становится юридически обязательной для тех государств, которые ее ратифицировали. Когда, например, Генеральная Ассамблея ООН принимает конвенцию, она тем самым создает новые международные правовые нормы. Конвенция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН, может быть ратифицирована государствами-членами ООН — так конвенция становится нормой международного права.

Ксенофобия: страх и неприязнь к иностранцам, людям из других стран или чему-то незнакомому в общем. Ксенофобия может выражаться в дискриминации, расизме, насилии или даже вооруженном конфликте против иностранцев.

Международная организация труда (МОТ): создана в 1919 году на основании Версальского мирного договора, МОТ стала специализированным

агентством ООН в 1947 году. В соответствии со своим мандатом улучшать рабочие условия и содействовать социальной справедливости, МОТ приняла целый ряд конвенций, посвященных правам детей, особенно в отношении детского труда.

Международный пакт о гражданских и политических правах (принят в 1966 году, вступил в силу в 1976 году): пакт провозглашает, что у всех людей есть полный спектр гражданских и политических прав, и определяет механизмы контроля за их выполнением со стороны государств-участников соглашения.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят в 1966 году, вступил в силу в 1976 году): пакт провозглашает, что у всех людей есть полный спектр экономических, социальных и культурных прав.

Межправительственные организации (МПО): к межправительственным организациям относятся организации, финансируемые несколькими государствами с целью координации их усилий. Некоторые являются региональными структурами (например, Совет Европы, Африканский союз (ранее известный как Организация Африканского единства), некоторые являются союзами (например, Организация Североатлантического договора (НАТО)) или созданы для определенной цели (например, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) или Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)).

Неделимый: относится к одинаковой важности всех прав человека. Человека нельзя лишить какого-то права на основании, что оно «менее важно» или «несущественно».

Независимый доклад: неофициальный доклад, подготовленный организациями или лицами, представляющими гражданское общество, который представляется на рассмотрение комитету, осуществляющему наблюдение за выполнением соглашения о правах человека. Такие доклады обычно либо опровергают, либо дополняют официальный доклад по соблюдению и выполнению положений соглашения, представленный государством в качестве доказательства исполнения его обязательств по соглашению.

Неотъемлемый: относится к правам, которыми каждый человек наделен по своей природе, и которых его нельзя лишить ни при каких обстоятельствах.

Неправительственные организации (НПО): организации, сформированные людьми вне структуры государства. НПО следят за работой организаций по защите прав человека, как Совет по правам человека ООН, и выступают в роли независимых наблюдателей по соблюдению прав человека, что является частью их мандата. Некоторые НПО — это большие международные организации (например, Красный Крест, Международная амнистия, скауты), другие могут быть небольшими местными структурами (например, организация, защищающая в определенном городе права людей с особенностями физического и умственного развития, или коалиция для оказания содействия правам женщин в лагере для беженцев). НПО оказывают важное влияние на политику ООН, многие имеют консультативный статус при ООН.

Неформальное образование: любая запланированная программа личного и социального образования вне рамок формального курса обучения, направленная на улучшение навыков, компетенций и знаний.

Оговорка: исключения, принимаемые странами-участниками, к соглашению (например, положения, с которыми они не согласны). Оговорки, однако, могут делаться только в пределах, не нарушающих основные положения соглашения.

Пакт: обязательное соглашение между государствами, термин используется как синоним конвенции и соглашения. Главные международные пакты по правам человека были приняты в 1966 году: Международный пакт по гражданским и политическим правам и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Оба пакта были приняты в 1966 году и вступили в силу в 1976 году.

Положительная дискриминация: смотри аффирмативное действие.

Права второго поколения: термин, относящийся к экономическим, социальным и культурным правам, таким как адекватный уровень жизни, здравоохранение, достойные жилищные условия и образование. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах в основном кодифицирует эти права. Так как термин предполагает преимущество гражданских и политических прав над экономическими и социальными правами, его употребление все больше сходит на нет.

Права первого поколения — термин, относящийся ко всем гражданским и политическим правам человека, как право на голосование, свободу выражения, религии, собраний, справедливого суда и право на жизнь. Международный пакт по гражданским и политическим правам в основном кодифицирует эти права.

Права солидарности: смотри коллективные права.

Права третьего поколения: смотри коллективные права.

Развивающиеся способности: принцип, используемый в Конвенции о правах ребенка, рекомендующий более широкое осуществление прав ребенка в соответствии с его или ее растущим когнитивным и эмоциональным развитием.

Ратификация, ратифицировать: процесс, путем которого законодательные органы государства подтверждают действия государства по подписанию соглашения, формальная процедура, в результате которого государство связывает себя обязательствами по подписанному соглашению.

Система прав человека: развивающаяся и взаимозависимая совокупность международных документов, которые определяют права человека и устанавливают механизмы для их защиты и укрепления.

Совет Европы: Совет Европы был учрежден в 1949 году и является первой европейской межправительственной организацией. Сегодня 48 стран-членов представляют практически весь европейский континент. Совет Европы стремится развивать общие демократические и правовые принципы, основанные на Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Соглашение: формальное соглашение между странами, определяющее и изменяющее их взаимные права и обязанности, используется как синоним

конвенции и пакта. Когда страны-члены ратифицируют соглашение, принятое Генеральной Ассамблеей ООН, положения данного соглашения становятся частью их внутренних правовых обязательств.

Специальный докладчик: человек, выбранный одним из агентств ООН по правам человека, для подготовки доклада по определенной теме (например, о торговле детьми, детской проституции и порнографии, насилии в отношении женщин) или по ситуации с правами человека в определенной стране.

Стереотип: упрощенное, обобщенное и часто неосознанное предвзятое мнение о людях или идеях, которое может перерасти в предубеждение и дискриминацию.

Страны-члены: страны, которые являются членами в межправительственных организациях (например, Организация Объединенных Наций, Совет Европы).

Факультативный протокол: соглашение, которое модифицирует другое соглашение (например, добавляет дополнительные правила или положения). Он называется факультативным, потому что государство, которое ратифицировало первоначальное соглашение, не обязано ратифицировать изменения, принятые в протоколе.

Факультативный протокол о вовлечении детей в вооруженные конфликты: изменение, принятое в 2000 году к Конвенции о правах ребенка, которое поднимает планку минимального возраста для участия в вооруженных конфликтах с изначально 15 до 18 лет.

Формальное образование: структурная образовательная система, начинающая с начальной школы и до университета, которая включает в себя специализированные программы по техническому и профессиональному обучению.

ЮНИСЕФ (Детский фонд ООН): создан по решению Генеральной Ассамблеи ООН, ЮНИСЕФ выступает за защиту прав детей с целью удовлетворения насущных потребностей детей и расширения возможностей для достижения их полного потенциала. ЮНИСЕФ руководствуется в своей работе Конвенцией о правах ребенка и стремится разработать постоянные этические принципы и международные стандарты поведения по отношению к детям.

Учебное издание

ЗАЙНУТДИНОВ Динар Рафаилович

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС
для студентов юридического факультета

В авторской редакции

Технический редактор, оформление *Издательство «Юниверсум»*

Формат 60*90/16. Бумага газетная. Гарнитура New Roman. Печать офсет.
Усл. печ. л. 6,5. Уч.-изд. л. 6,48. Тираж 1300 экз. Заказ №

Издательство «Юниверсум».
420111, г. Казань, ул. Профсоюзная, д. 13/16.

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленных материалов
в типографии ОАО «Щербинская типография».
117623, г. Москва, ул. Типографская, д. 10. Тел. 659-2327