

## Сложности институционализации уполномоченных по правам человека в России

Во второй половине двухтысячных годов институт уполномоченного по правам человека стал активно распространяться в регионах России. Мнение о том, что омбудсмены малоконгруэнтны российской политической системе, высказываются различными политическими акторами с завидным постоянством. Грубо обобщая обозначаемые причины низкой степени конгруэнтности, сформулируем два тезиса: 1) отсутствие традиции прав человека в российской политике, 2) невысокий потенциал уполномоченных в изменении административных и политических практик из-за полного отсутствия карательных полномочий. Уполномоченный РФ В. Лукин выразил это так: «У уполномоченного нет ОМОНа и нет Следственного комитета, мы можем действовать только, обращая внимания властей, общественности и парламентариев на какие-то острые дела»<sup>1</sup>.

Если «карательными» полномочиями пользоваться относительно просто, то обращение к общественности требует навыков, которые в российской административной системе прививаются слабо. Следовательно, прежде, чем новый омбудсман<sup>2</sup> сможет нормально работать, ему нужно освоить новые технологии, от степени усвоения которых зависит то, насколько успешен он будет во взаимоотношениях как с общественностью, так и с государством. Так как институт Уполномоченного по правам человека существует давно, то оформилось и сообщество омбудсманов, которые могут транслировать необходимое знание своим новым коллегам. Трансляция способствует нормальной институционализации, а не развитию локальных вариантов института, которые в большей степени ориентированы не на мировой опыт и практику коллег, но на отношения с конкретными персонами в регионе.

Для работы уполномоченных в регионах не существует единой законодательной рамки. Поскольку омбудсмены в регионах действуют по закону, который принимается законодательным собранием субъекта федерации, и назначаются на должность той же инстанцией, взаимодействие с представителями федеральной власти регулируется на основании соглашений, например, с Управлением исполнения наказаний. Отношения с этими органами складываются по-разному в зависимости от массы причин. К факторам увеличивающим разнообразие следует отнести и различные модели общения с правозащитным сообществом, которое далеко не единообразно. Все это может создавать препятствия для формирования единой модели защиты прав человека во всех регионах России, что является целью, поскольку законодательство по этому вопросу для всей России универсально. В результате мы можем получить ситуацию, когда в различных регионах будут формироваться различные подходы к защите прав, однако они не будут аккумулироваться в общий «банк знаний», а будут использоваться локально. При этом их передача будет сильно зависеть от личного фактора: будут ли у новых уполномоченных желание и способность использовать наработки коллег.

В свете вышесказанного мы считаем, что необходимо принятие рамочного закона по региональным уполномоченным по правам человека, который мог бы сдерживать локализацию практик, и в результате помещения всех омбудсманов в одно правовое поле и дальше стимулировал бы идущий процесс обмена знаниями между уполномоченными. При этом, построение «вертикали» прав человека во главе с федеральным омбудсманом нам представляется ошибочной стратегией, так как важной ролью уполномоченных является формирование активной и чувствительной к правам человека региональной общественности. Выведение полномочий наверх будет сдерживать этот процесс. В целом, хотелось бы, чтобы при оценке и планировании работы УПЧ применялось меньше бюрократической логики.

---

1 Депутаты обсудили актуальные вопросы // Новости НТВ. 18.02. 2009 // <http://news.ntv.ru/150768/18.02.2009>.

2 Причем, новый не означает, что до этого омбудсманов в регионе не было. Даже в случае длительного существования института, новому лицу, которое станет Уполномоченным, требуется «введение в специальность».