

на тему: “Правозащитное движение и механизмы защиты прав человека”. Обсудив доклады и выступления участников, конференция единодушно приняла ряд важнейших рекомендаций, осуществление которых поможет наладить координацию работы правозащитных организаций, комиссий по правам человека и Уполномоченных по правам человека; создаст механизмы и законодательную базу общественного контроля за соблюдением прав и свобод в основных сферах жизни российского общества.

Всеобщего уважения и соблюдения прав человека в нашей стране невозможно достичь без коренного перелома в распространении знаний о правах человека и кардинального обновления среднего и высшего образования в этой области. Этим вопросам была посвящена всероссийская научно-методическая конференция по преподаванию дисциплины “Права человека”, проведенная в рамках Года прав человека 30 июня — 2 июля в Москве. Принятые на этой конференции рекомендации, если они будут реализованы, позволят осуществить прорыв в области воспитания, образования и просвещения по вопросам, относящимся к правам человека.

Комиссия надеется, что решения, принятые в ходе проведения Года прав человека в Российской Федерации, будут последовательно осуществляться в предстоящие годы и окажут благотворное воздействие на ситуацию в этой области в нашей стране.

У НАС ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА СУЩЕСТВУЕТ НА ДЕЛЕ

**Интервью Уполномоченного по правам человека
в Российской Федерации Олега Орестовича Миронова**

1998 год — это год, когда было проведено в жизнь положение российской Конституции, принятой еще в 1993 году, об учреждении должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Никогда за всю многовековую историю России не было такой должности.

Правда, это не совсем точно. Как только появилась новая Конституция с записью о необходимости создания такой должности, Госдума довольно быстро среагировала и еще в отсутствие закона об Уполномоченным по правам человека в

Российской Федерации такого уполномоченного назначила. Но как! Закона нет, и решено было избрать его формально-юридически, — как говорят в думе, пакетным голосованием. Иными словами, проходило голосование по комитетам, а потом об этом пакетном голосовании и было доложено пленарному заседанию. Так тогда первым уполномоченным стал Сергей Адамович Ковалев, известный правозащитник, который сам много лет сидел в тюрьмах и лагерях. Да и вся его деятельность сводилась к выступлениям в оппозиции существующему режиму.

Но вот прошло некоторое время, был разработан Федеральный конституционный закон, и 4 марта 1997 года этот закон вступил в силу. И через месяц, т. е. 4 апреля 1997 года была предпринята первая попытка избрания Уполномоченного по правам человека в России законным путем.

Ничего из этого сразу не вышло. Почти год продолжались выборы в Госдуме. И вот только 22 мая 1998 года Уполномоченный был назначен.

Вполне естественно, для такого юбилейного сборника, как наш, мы на редколлегии решили найти Олега Орестовича Миронова и взять у него интервью для нашего специального номера журнала. Зная, что по закону он независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам, думали, что найти его и тем более получить от него пространное интервью будет непросто.

И были приятно ошеломлены. Он не только быстро согласился на разговор, но и дал указание помощнику в течение трех дней поддерживать связь с нашей редакцией и уточнять, как удобнее и ближе добраться в апартаменты Уполномоченного, который только-только покинул свой кабинет в Госдуме и переехал в большой и просторный офис по адресу: ул. Мясницкая, дом 47.

И вот мы в его кабинете. Это большая, узкая и длинная комната бывшего Министерства по внешнеэкономическим связям, где сейчас разместились добрый десяток столов, а в углу, у самого окна стол самого Олега Орестовича. Он выходит из-за стола.

Здороваемся. Разговор идет неспешный, я бы сказал, солидный, без всякого наигрыша, который так любят некоторые новые госчиновники. Это дело знает. Говорит подробно и негромко (в комнате работает еще несколько человек).

— Так как все-таки получилось, что на этот пост, занять который стремились, по-моему, более десятка человек, избрали именно Вас, что нужно было сделать, чтобы выбор наших взыскательных депутатов остановился именно на Вас?

— Да, Вы правы. Сергей Адамович Ковалев пробыл на посту

Уполномоченного по правам человека один год и три месяца. Однако, когда появился Федеральный конституционный закон Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, то надо было действовать уже точно в соответствии с законом. А случилось это в 1997 году: 25 декабря 1996 года этот закон был принят Государственной Думой, 12 февраля 1997 года — одобрен Советом Федерации, 26 февраля того же года подписан Президентом, 4 марта того же года был опубликован, а значит и вступил в силу.

Был дан месяц для того, чтобы выдвигались кандидаты. Вот тогда-то и началось. Каждый кандидат для включения в список для тайного голосования должен был в открытом голосовании получить не менее 300 голосов депутатов. С апреля 1997 года до мая 1998 года проходили эти голосования. В списке было и одиннадцать, и восемь кандидатов.

Постепенно по разным причинам кандидатуры отпадают, и осталась к 22 мая 1998 года только одна моя кандидатура. При включении в список за меня подали 341 голос, а при тайном голосовании — 229, — повторяю, чтобы быть избранным достаточно было 225. Мою кандидатуру поддерживали практически все фракции Госдумы, кроме фракции Яблока. Как видите, мне, кандидату от КПРФ, удалось еще в предыдущих турах обойти таких уважаемых юристов, как Вишняков (ЛДПР), Мизулина (Яблоко), Исаков (Аграрная партия). Все они достойные люди, и, кстати, при открытом голосовании я голосовал за включение их в списки для тайного голосования.

— Таким образом, в России впервые появился настоящий законо избранный парламентом Омбудсман. Вы что-нибудь знаете о международной практике в этом отношении?

— Конечно. В мире около 90 государств имеют этот институт — должность омбудсмана — независимого уполномоченного по правам человека. В Швеции, например, он существует с 1809 года, так что шведы отмечают 190-летие со времени введения этой должности. В то время как мы — всего месяцы. Правда, как и во всем мире, мне, чтобы заступить на эту должность пришлось уйти из депутатов Госдумы, выйти из рядов КПРФ — этот пост и по нашему Федеральному конституционному закону полностью независимый.

— В общем, как и многие законы, которые проходят через Госудуму, и этот закон учреждал новый для России пост с великим трудом. А как сейчас, вот в первые месяцы Вашего независимого существования? Есть ли трудности или все идет легко?

— Да что Вы! О какой легкости может идти речь. Первые

месяцы нашей работы сложны и для всего института Омбудсмана и для его структур.

Начать хотя бы с того, что Федеральный закон говорит о том, что деятельность Омбудсмана — Уполномоченного по правам человека финансируется из средств федерального бюджета. Ежегодно в федеральном бюджете отдельной строкой должны быть предусмотрены средства для осуществления деятельности уполномоченного и его рабочего аппарата.

В федеральном бюджете на 1998 год финансирование не было предусмотрено, мне пришлось вносить поправку. Но она не прошла. Парламент сразу в трех чтениях в июне принял закон о дополнениях и изменениях в закон о бюджете. Там нашла отражение и наша поправка. Теперь мы можем выражать благодарность за то, что у нас есть правовые основания для получения финансов. А когда не было денег, мы не могли никого принимать на работу.

В других странах аппарат Омбудсмана состоит из опытных юристов в диапазоне от 100 до 500 человек. Вот сейчас и мы будем искать таких людей.

У нас не было своего помещения. Сейчас переехали временно в это помещение. А вообще нам надо подыскивать отдельное здание. Думаем, что с помощью и содействием федеральных органов проблема здания будет решена.

— Теперь самое время рассказать читателям, что же Вы будете делать, зачем наряду со множеством правоохранительных органов появился новый — Уполномоченный по правам человека в России?

— Наша задача защищать права и свободы граждан в тех случаях, когда они были урезаны или ущемлены.

Правительство Российской Федерации обеспечивает права и свободы человека. Этим же занимаются главы субъектов федерации, их администрации, вся судебная система, органы прокуратуры, ФСБ. Уполномоченный по правам человека только дополняет существующую систему.

Мы только что подписали соглашение о взаимодействии и сотрудничестве с Генеральным прокурором России Юрием Скуратовым. Оно предусматривает взаимодействие по всем направлениям правозащитной деятельности, в том числе обеспечение прав заключенных и граждан, причастных к расследованию и дознанию, борьбу с нарушениями прав граждан в трудовых отношениях, в частности, в связи с задержкой зарплаты.

— А если говорить конкретно, то в чем специфика Вашей работы?

— Я бы в этой работе выделил четыре направления:

— во-первых, способствовать восстановлению нарушенных прав человека;

— во-вторых, способствовать совершенствованию законодательства Российской Федерации в области прав человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;

— в-третьих, способствовать развитию международного сотрудничества в области прав человека;

— в-четвертых, способствовать правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Главной работой в этой связи у нас будет рассмотрение жалоб, поступающих в наш адрес от граждан России. Так, на конец июля, а это всего два месяца как мы начали работать, к нам поступило уже около 4.000 жалоб. По ним ведется работа, направляются соответствующие запросы.

Больше всего жалоб (30 %) по гражданско-правовым и жилищным проблемам. Более 15 % — по уголовной проблематике. По сути они все разные: люди жалуются на незаконность возбуждения уголовного дела, а другие — на то, что не возбуждено уголовное дело, имеются так же обжалования в порядке надзора на вступившие в законную силу решения суда.

— **Каковы конкретные виды помощи, которые Вы можете оказать этим людям? Они ведь очень надеются на Вас и на Вашу помощь.**

— Конечно, надеются. К сожалению, у нас нет тех прав, которые имеются например, у Омбудсмана в Польше. Мы можем послать запрос, обратиться в суд. 15 % жалоб приходит от пенсионеров в связи с невыплатой или нерегулярной выплатой пенсий. 6 % корреспондентов у нас составляют обманутые вкладчики. Более 6 % писем связано с трудовыми спорами. Таких жалоб много, потому, что в стране уже появилась и увеличивается безработица. 3 % — это письма от беженцев, от людей, связанных с земельными отношениями, и по вопросам здравоохранения.

— **Неужели все письма Вы обязаны рассматривать?**

— Вообще нет. Граждане плохо знают закон об Уполномоченном: он рассматривает жалобы на действия или бездействие государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих. Остальные жалобы по формальным соображениям не рассматриваются. Речь идет о спорах граждан с другими гражданами, с общественными организациями, все это не входит в компетенцию Уполномоченного.

Жалоба подается не позже истечения года со дня нарушения прав или с тех пор, как гражданин узнал о таком нарушении.

— Связана ли Ваша работа в какой-то степени с международной деятельностью?

— Очень связана. Сразу же после того, как меня избрали Уполномоченным, я был приглашен на европейский международный семинар уполномоченных. Он проходил 25-28 мая 1998 года в Варшаве. Там встретились несколько десятков Омбудсманов из европейских стран. Было образовано четыре рабочих группы. Я выступал в каждой рабочей группе и дважды на пленарных заседаниях. Ко мне отнеслись доброжелательно, и я в свою очередь почерпнул там много полезного.

Для нас сейчас очень важны международные встречи и контакты. Нет опыта, а его необходимо изучать, и все, что есть положительного за рубежом, использовать и у нас. Однако всегда необходимо учитывать, что Россия настолько велика и разнообразна, что попытки перенести что-то на нашу почву в неизменном виде всегда потерпит фиаско.

Тем не менее, изучать зарубежный опыт надо, воспринимать в нем все целесообразное для нас. Наиболее близок нам, например, институт Уполномоченного по правам человека в Польше. Там этот институт существует уже 10 лет, и на посту Омбудсмана работает уже третий специалист. Первым Омбудсманом была пани Ева Лентовская. Она заложила фундамент этой работы. Сама она специалист по гражданскому праву. Я с интересом изучаю ее книги, чтобы извлечь полезное и по возможности перенести его на нашу российскую почву.

— Наверное, в условиях российской действительности должность Уполномоченного очень сложна: в стране громадное число обездоленных людей, экономика находится в тяжелой ситуации, люди не получают зарплату, пенсии, пособия на детей, растет безработица. Все это откликается, вероятно, и в письмах в Ваш адрес.

— Несомненно, работа у нас сложная. Но я свою главную задачу вижу в том, чтобы в течение всех пяти лет, на которые я избран, действовать в интересах граждан, способствовать защите их прав и интересов.

Передо мной стоит и другая задача: заложить фундамент нового для России института Уполномоченного. А для этого нужно сформировать стиль работы, утвердить правовые подходы к рассмотрению жалоб граждан, в общем, помогать людям решать их проблемы. Самая сложная задача — завоевать уважение и авторитет со стороны российских граждан, а это можно сделать лишь защищая их права и интересы.

— Как же Вы собираетесь строить свои отношения с предста-

вителями властей? Ведь жалобы будут приходить, в основном, на их действия.

— Уполномоченный по правам человека должен пользоваться авторитетом в глазах властей и должностных лиц. И когда гражданин жалуется на их действия, то он надеется, что независимый Уполномоченный — лицо более высокого порядка и он сможет воздействовать на любую государственную структуру или должностное лицо.

Отсюда и следует, что должность Уполномоченного по правам человека — это определенное связующее звено между гражданским обществом и государственной властью. Рассматривая жалобы, Уполномоченный должен видеть просчеты и недостатки в работе государственных органов и должностных лиц.

Надеюсь, что информация и письма Уполномоченного будут способствовать улучшению работы государственных структур.

Так что, как видите, я не рассматриваю должность Уполномоченного как конфронтационную. Однако Уполномоченным будут недовольны многие, и нападки начнутся как со стороны граждан, которые не получают требуемого совета, так и со стороны должностных лиц, в отношении которых поступят жалобы, подержанные Уполномоченным.

Тем не менее, надеюсь заложить основы этого института, чтобы моему преемнику работать было легче и лучше.

— Известно, что в Федеральном конституционном законе об Уполномоченном по правам человека говорится о том, что такие уполномоченные могут быть и на территориях субъектов федерации. Не могли бы Вы рассказать о них?

Да, такая запись есть в законе. И в четырех субъектах федерации они уже появились. Это — в Башкортостане, Свердловской области, Архангельске и Астрахани. В других — вот-вот появятся, в частности, в Саратове. В некоторых субъектах федерации функции Омбудсмана выполняют комиссии по правам человека.

Здесь надо иметь в виду то, что Уполномоченные на местах не подчинены Уполномоченному по России. Обращаться за защитой своих прав можно и туда, и сюда.

— И, наконец, последнее. Не видите ли Вы символического совпадения в том, что учреждение должности Уполномоченного по правам человека в России совпало с 50-летием Всеобщей декларации прав человека?

Конечно, это приятное совпадение. В России указом Президента 1998 год объявлен Годом прав человека.

Всеобщая декларация прав человека явилась международно-правовым актом, который подвел итоги Второй мировой войны.

Видимо, ужасы Второй мировой войны, глумление над личностью вынудили международное сообщество создать этот документ.

Учреждение в России института Уполномоченного по правам человека — это еще один шаг, который вводит Россию в подлинно демократическое международное сообщество. Россия вместе с другими странами сегодня провозглашает, что более высокой ценности, чем человек, его права и достоинства в мире не существует.

Интервью в конце июля 1998 г. взял В. П. Пархитко.

ПРИНЦИП ДЕМОКРАТИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

И.И. Лу к а ш у к*

История свидетельствует о неразрывной связи демократии и цивилизации. Цивилизованное общество мыслимо лишь как демократическое. Демократическим может быть лишь цивилизованное общество. Собственно говоря, демократия — необходимый элемент цивилизации.

Сегодня эта связь регулярно подчеркивается государственными деятелями. Выступая на заседании Совета Безопасности ООН в 1992 г., Президент России Б.Н. Ельцин говорил о том, что “важнейшим приобретением человеческой цивилизации стала демократия”.¹

Оба понятия историчны. Каждой эпохе присущ свой уровень цивилизации и демократии. Великие революции совершались под знаменем демократии. Декларация независимости Соединенных Штатов Америки 1776 г. провозгласила неотчуждаемость основных прав человека, для обеспечения которых создаются правительства, заимствующие свою справедливую власть из согласия управляемых. Народ вправе создать свое независимое государство.

Французская революция конца XVIII в. провозгласила Декларацию прав человека и гражданина 1791 г., содержание которой отражено в праве государств и в международном праве. Конституционное право революционной Франции содержало

* Профессор, доктор юридических наук, член Комиссии международного права ООН.