



**Евгения Михайловна
ПАВЛЕНКО,**

заведующий кафедрой
международного права и
прав человека Института
права и управления
Московского городского
педагогического
университета,
кандидат юридических
наук, доцент
PavlenkoEM@mgpu.ru
119017, Россия, г. Москва,
ул. Новокузнецкая, д. 16,
стр. 10

РОЛЬ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА В ФОРМИРОВАНИИ КУЛЬТУРЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Аннотация. В статье рассматривается формирование культуры прав человека как гарантия конституционной нормы о высшей ценности человека, его прав и свобод. Уделено значительное внимание деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в этом направлении, в том числе в контексте обеспечения права знать свои права. Сформулирован ряд предложений по дальнейшей работе Уполномоченного в данной сфере.

Ключевые слова: культура прав человека, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, омбудсмен, Конституция, ответственность, образование, обучение, воспитание, правовое просвещение, правовая культура.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.096-104

E. M. PAVLENKO,

Head of the Chair of International Law and Human Rights at Institute of Law and Management at Moscow City Teacher Training University,
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
PavlenkoEM@mgpu.ru
119017, Russia, Moscow, ul. Novokuznetskaya, 16, str. 10

ROLE OF OMBUDSMAN INSTITUTION IN FORMING A CULTURE OF HUMAN RIGHTS

Abstract. The article considers the formation of a culture of human rights as a guarantee of constitutional norm on the highest value of a person, his/her rights and freedoms. Considerable attention is paid to the activities of the High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation in this direction, including those directed to ensuring the right to know one's rights. A number of proposals for the Commissioner's further work in this area have been formulated.

Keywords: culture of human rights, High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, ombudsman, Constitution, development, education, training, upbringing, legal enlightenment, legal culture.

Начиная с 1990-х гг. в документах международных организаций, а также в публикациях зарубежных авторов на тему прав человека часто используется понятие «культура прав человека», которому при этом не дается строгого научного определения: выяснить содержание указанного понятия возможно только из контекста. В то же время концепция культуры прав человека

постепенно становится основой подхода к вопросам прав человека во многих странах мира, а также на международном уровне, а следовательно, представляет не только научный, но и практический интерес, в том числе применительно к деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Проблемам культуры прав человека был посвящен ряд русскоязычных научных исследований последнего времени, в том числе работы автора настоящей статьи, исследования Д. Сайдизоды «Культура прав человека как составная часть правовой культуры»¹, Е. А. Зорченко «Культура прав человека в системе культурологических категорий права»², А. М. Мансурзоды «Культура прав человека в XXI веке»³ и др. Вместе с тем общепризнанного определения культуры прав человека ни в отечественном, ни в мировом научном сообществе не существует.

Автор настоящего исследования предлагает с точки зрения системного и аксиологического подходов рассматривать под *культурой прав человека* — *составную часть духовной культуры, представляющую собой систему знаний, ценностных ориентаций и взглядов, эмоций и чувств, основанных на признании и уважении достоинства человека, его прав и свобод, а также практических навыков и умений по их реализации и защите.*

Культура прав человека представляет собой многомерную и многофункциональную систему, которая характеризуется сложной внутренней взаимосвязью элементов и многочисленными связями с внешней средой. Она, как и правовая культура или политическая культура, является составной частью духовной культуры, поэтому оказывает влияние на социальное бытие индивида, отдельных социальных групп и общества посредством духовной деятельности человека. Отражая во всех других элементах духовной культуры категорию «права человека», культура прав человека не только тесно взаимодействует с ними, но и оказывает существенное влияние на уровень нравственного, политического и правового развития общества.

В самом общем виде представления о культуре прав человека изложены в Декларации ООН об образовании и подготовке в области прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей 19.12.2011. Статья 4 Декларации предусматривает в качестве одной из целей «развитие универсальной культуры прав человека, при наличии которой каждый человек сознает свои права и обязанности по отношению к правам других, и в целях содействия развитию человека как ответственного члена свободного, мирного, плюралистического и инклюзивного общества»⁴.

Таким образом, с точки зрения ООН культура прав человека обладает следующими свойствами:

¹ Сайдизода Д. Культура прав человека как составная часть правовой культуры // Закон и право. 2014. № 10. С. 63—67.

² Зорченко Е. А. Культура прав человека в системе культурологических категорий права // Вестник Гродненского государственного университета имени Янки Купалы. Серия 4. Правоведение. 2017. Т. 7. № 1. С. 6—12.

³ Мансурзода А. М. Культура прав человека в XXI веке // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке. 2019. № 1. С. 51—58.

⁴ URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/66/137> (дата обращения: 06.07.2020).



- обеспечивает *ответственное осознание* каждым человеком своих прав и обязанностей по отношению к правам других;
- обеспечивает *развитие* человека;
- накладывает требования на общественное устройство (т.е. на социальный и международный порядок в соответствии со ст. 28 Всеобщей декларации прав человека), а именно: общество должно быть *свободным, мирным, плюралистическим и инклюзивным*.

Одной из важных причин, в силу которой концепция культуры прав человека пока не получила в России существенного развития, по-видимому, является несовпадение заложенного в эту концепцию подхода к культуре с общепринятым в нашей стране. В русском языке существуют или возможны понятия «культура речи», «культура поведения», «культура законотворчества», т.е. язык соотносит с культурой области человеческой деятельности, подлежащие упорядочиванию, а следовательно, ограничению свободы.

Понятие «культура прав человека» (английский вариант пока неустойчив: human rights culture или culture of human rights), как и «культура мира» (culture of peace), построено иначе: на первый план выдвигается ценность, которую предполагается культивировать, т.е. «вращивать», во всех без исключения областях деятельности человека. Следовательно, формирование культуры прав человека предстает не частной (например, юридической), а всеобъемлющей задачей.

Подход ООН к культуре прав человека вызывает ряд вопросов. Во-первых, государство и общество находятся между собой в сложной взаимозависимости, поэтому жесткие требования к общественному устройству со стороны государства возможны лишь в *несвободном* обществе, т.е. налицо классическое противоречие цели и средств ее достижения. Во-вторых, требует разрешения еще одно противоречие — между свободой личности и целенаправленным формированием ее ценностных установок, т.е. *воспитанием*. В-третьих, в условиях правовой незакрепленности определения свободного общества манипулирование этим понятием может представлять угрозу обеспечению государственного суверенитета Российской Федерации.

Однако выход существует. В соответствии со ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Если рассматривать формирование культуры прав человека как ключевую гарантию осуществления данной конституционной нормы безотносительно к подходам международных организаций (хотя в необходимых случаях и учитывая их), то российское общество и государство получит ориентир развития в этой области на ближайшие годы, если не на десятилетия.

С культурой прав человека пересекаются более традиционные для рассмотрения области духовной культуры, такие как правовая культура. Из вышеизложенного, однако, ясно, что культура прав человека далеко не исчерпывается сферой права, тем более что правовые нормы принципиально не в состоянии охватить все возможные ситуации. В основе культуры прав человека лежит постоянное осознание того, что любой человек обладает теми же правами, что и ты сам, т.е., по сути, библейский принцип «Во всем, как хотите, чтобы с вами поступали люди, так поступайте и вы с ними» (Мф. 7:12), распространяющийся не только на взаимоотношения личности и государства, не только на сферу правового регулирования, но и вообще на все отношения между людьми.

В контексте культуры прав человека представляется крайне важным право знать свои права, впервые зафиксированное в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе в 1975 г. Однако одного лишь знания недостаточно, поскольку знание может не соответствовать поведению в повседневных ситуациях. Необходима также ответственность как качество личности, т.е. способность соотносить свое действие или бездействие с его последствиями, в том числе с возможной юридической ответственностью.

Таким образом, воспитание ответственной личности — составная часть формирования культуры прав человека.

Стоит также обратить внимание на упомянутую в Декларации ООН об образовании и подготовке в области прав человека ориентацию культуры прав человека на его развитие. Дело в том, что развитие личности предполагает исходящую от нее активность. Иными словами, культура прав человека рассматривает личность не как пассивный объект защиты, а как самостоятельно действующий субъект, сочетающий активность с ответственностью.

Важное уточнение о культуре прав человека сделано в статье исследователя К. Нэш «Культура прав человека: солидарность, разнообразие и право быть особенным»: «Цель формирования культуры прав человека направлена не только на политическую и судебную власть. Это не публичная политическая культура... чиновников, занимающихся разработкой политики и принятием законов. И одновременно это не правовая культура в том смысле, который могли бы понять ученые-правоведы. Сторонники культуры прав человека предполагают, скорее, “популярную политическую культуру”, которая объединяет граждан и элиты с точки зрения общих ценностей. Культура прав человека — это культура, основанная на ценностях как солидарности, так и разнообразия, культура, в которой соблюдаются индивидуальная свобода и, следовательно, права меньшинств, но в которой демократические решения, принятые большинством голосов и принятые с учетом таких соображений, принимаются как обязательные и легитимные»⁵.

Несмотря на то, что формирование культуры прав человека не сформулировано явным образом как направление деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, такая деятельность осуществляется на постоянной основе.

Предусмотренная ст. 103 Конституции РФ должность назначаемого Государственной Думой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее — Уполномоченный) представляет собой одну из гарантий осуществления конституционной обязанности государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека в соответствии со ст. 2 Конституции и, следовательно, является фактором формирования культуры прав человека.

К компетенции Уполномоченного в соответствии с Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»⁶ относится рассмотрение жалоб, вынесение по ним заключений и обращение по результатам рассмотрения к органам государственной

⁵ Nash K. Human rights culture: solidarity, diversity and the right to be different // *Citizenship Studies*. 2005. Vol. 9. Is. 4. P. 335—348.

⁶ СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011 ; 2016. № 5. Ст. 552.



власти и должностным лицам, подготовка ежегодных и специальных докладов, инициирование создания парламентской комиссии или парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод человека, направление государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений общего характера, участие в законотворческой деятельности без права законодательной инициативы, взаимодействие с органами власти и должностными лицами, в том числе уполномоченными по правам человека субъектов Федерации, а также с общественными наблюдательными комиссиями по вопросам обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Указанная деятельность Уполномоченного сама по себе способствует формированию культуры прав человека в России, однако это воздействие можно многократно усилить за счет открытости и публичности, и в этом направлении в последние годы предпринимаются значительные шаги.

В ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год формирование культуры уважения прав человека во всех сферах жизни указано в качестве актуальной задачи. При этом утверждается, что «уважение прав и свобод человека и гражданина — нравственно-правовая парадигма современного мироустройства, которая, как камертон, настраивает все остальные институты общественно-государственного устройства на поступательное и системное движение вперед к многовековому идеалу равенства и справедливости, основанному на представлениях о добре и зле. Степень защищенности прав и свобод является индикатором уровня цивилизованности и демократии в обществе»⁷.

Анализ жалоб, проводящийся аппаратом Уполномоченного, не только высвечивает проблемы в осуществлении прав и свобод человека в нашей стране, но и способствует закреплению общественно значимых представлений о правах человека в массовом сознании. Важным фактором расширения деятельности Уполномоченного по формированию культуры прав человека стало создание новых каналов взаимодействия с заявителями. Так, помимо рассмотрения жалоб в письменной форме, не указанной явно, однако подразумеваемой Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», ведется регулярный личный прием как Уполномоченным, так и сотрудниками его аппарата, в том числе с выездами в другие субъекты РФ. В некоторых случаях в ходе приема используется видео-конференц-связь, а также предоставляются консультации по телефону.

Как отмечается в докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год, анализ поступивших жалоб и данные социологических опросов показывают, что граждане недостаточно осведомлены о принадлежащих им правах и способах их защиты. Среди отраслей законодательства, нормы которых требуют больше всего разъяснений, первенство удерживает уголовно-процессуальное и жилищное законодательство, а также законодательство в области религиозных отношений. В ходе социологического опроса Фонда «Общественное

⁷ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год // URL: https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc2019_fin_compressed.pdf (дата обращения: 06.07.2020).

мнение» в сентябре 2019 г. 13 % респондентов затруднились ответить, соблюдаются их права или нет; 11 % респондентов затруднились с ответом об изменении ситуации с соблюдением прав человека за последние несколько лет; 13 % респондентов не смогли ответить, кто в наибольшей степени защищает права человека в нашей стране.

Аппарат Уполномоченного ведет постоянную работу по правовому просвещению населения, уделяя особое внимание социально уязвимым группам: лицам с ограниченными возможностями здоровья; пенсионерам; представителям коренных малочисленных народов; детям, попавшим в трудную жизненную ситуацию; женщинам, подвергшимся насилию в семье; жертвам политических репрессий. Стал традицией Всероссийский единый урок по правам человека, в котором в декабре 2019 г. приняли участие более 5 млн российских школьников и студентов. В прошлом году проведен Всероссийский конкурс «Инновационные технологии в правовом просвещении по вопросам прав и свобод граждан, форм и методов их защиты», а также Всероссийский конкурс видеоуроков «Права человека».

Осуществляется ориентированный на школьников интерактивный просветительский проект «Школа правозащитников: учиться и действовать», команды-финалисты которого встречаются с руководством аппарата. В ходе крупных молодежных форумов Уполномоченный по правам человека проводит дискуссии с их участниками, в том числе с представителями волонтерского движения, о ценностях прав и свобод человека в современном обществе.

Продолжается многолетняя практика сотрудничества Уполномоченного с высшими учебными заведениями, в том числе в рамках студенческих конференций и проектов. Проводятся открытые лекции, апробируются новые просветительские форматы (в частности, правозащитный диктант состоялся в Российском государственном гуманитарном университете осенью 2019 г.).

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и региональные омбудсмены поддерживают развитие программ магистерской подготовки в вузах, например магистерскую программу «Международная защита прав человека», которую осуществляет Консорциум университетов России в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека. В 2019 г. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москалькова стала почетным профессором Московского городского педагогического университета и почетным мастером программы магистерской подготовки «Правовые механизмы обеспечения и защиты прав ребенка. Медиация», которая осуществляется кафедрой международного права и прав человека МГПУ.

Сотрудники аппарата Уполномоченного проводят для магистрантов этих программ лекционные и практико-ориентированные занятия. Студентам предоставляется возможность прохождения преддипломной практики в аппарате омбудсмана, в том числе на конкурсной основе — под личным руководством Уполномоченного.

Правовое просвещение — область совместной деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в ее субъектах. Вопросы правового просвещения неоднократно становились предметом обсуждения на заседаниях координационных советов уполномоченных по правам человека как в федеральных округах, так и на общероссийском уровне.



Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год констатирует, что в ряде субъектов РФ, а в некоторых случаях и на муниципальном уровне, разработаны и утверждены руководящие документы в сфере развития правовой грамотности, правовой культуры и правового просвещения. Однако виды этих документов различны — программа, концепция, стратегия, план мероприятий, в связи с чем в докладе предлагается унифицировать региональные подходы.

В целом же в правопросветительской работе со стороны государственных органов ощущается недостаток «системности, перспективности и результативности». В декабре 2019 г. Уполномоченный по правам человека выступила в «Российской газете» с предложением разработать Национальную программу правового просвещения, которая могла бы способствовать решению этих проблем⁸.

В 2019 г. на базе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) создан Научно-образовательный центр по правам человека. К его основным задачам относится не только реализация образовательных программ, но и научно-исследовательская, методическая и экспертная деятельность в области защиты прав и свобод человека. Следует отметить, что необходимость образования такого центра активно обсуждалась в экспертном сообществе с 90-х гг. XX в., и только благодаря личным усилиям Т. Н. Москальковой удалось сдвинуть дело с мертвой точки.

В России, как и во всем мире, образованием в области прав человека активно занимаются некоммерческие общественные организации, в том числе благотворительные. С ведущими организациями подобного рода (Ассоциацией юристов России, Российским детским фондом, Всероссийским обществом инвалидов) Уполномоченным заключены соглашения о взаимодействии.

Развивается сотрудничество в сфере правового просвещения с международными организациями. В октябре 2019 г. при участии научного и педагогического экспертных сообществ, международных органов (УВКПЧ ООН, Программного офиса Совета Европы в России) состоялся круглый стол по вопросам эффективности преподавания прав человека в образовательных организациях. В докладах участников круглого стола прозвучали предложения о введении обучения правам человека в государственные образовательные стандарты и программы по всем специальностям и на всех уровнях высшего образования, о включении в школьную программу предмета «Конституция и права человека в Российской Федерации», о создании кафедр по теории и методике преподавания права и поддержке кафедр прав человека.

В 2017 г. создан Евразийский альянс омбудсменов — объединение исключительно гуманитарно-правового характера, открытое для всех омбудсменов Европы и Азии, независимо от принадлежности их государств к политическим, экономическим и военным организациям. В настоящее время в Альянс входят омбудсмены Армении, Ирана, Киргизии, Монголии, России, Сербии и Таджикистана, одна из его основных задач — распространение знаний о способах защиты прав и свобод человека. Предусмотрены следующие формы совместной деятельности в рамках Альянса: обмен информацией; создание совместных рабочих групп; организация

⁸ Москалькова Т. Н. День, который всегда с тобой // Российская газета (столичный выпуск). 10.12.2019. № 278 (8036). С. 14.

встреч, семинаров, конференций и других мероприятий; поддержка и стимулирование проведения исследований и проектов; проведение совместных визитов с целью изучения деятельности сторон; совместная публикация статей, докладов и других материалов по актуальным проблемам защиты прав и свобод человека.

Стоит отметить, что ситуации, когда Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации становится ньюсмейкером, также в определенной степени способствуют формированию культуры прав человека, привлекая внимание СМИ и к самой их проблематике, и к деятельности омбудсмана. Это касается письменных и устных выступлений, участия в конференциях, переговоров с иностранными коллегами по актуальным гуманитарным вопросам. Данному направлению деятельности уделяется значительное внимание.

В своем докладе за 2019 год Уполномоченный по правам человека высказала несколько предложений по повышению эффективности правопросветительской работы. В частности, предлагаются широкое распространение практик преподавания дисциплины «Права человека» в образовательных организациях всех уровней, подготовка образовательной программы основного общего образования и внедрение соответствующей дисциплины в учебный процесс в 5—9-х классах, разработка специальных программ правовой подготовки и переподготовки в области прав человека для представителей ряда профессий, расширение площадок обмена педагогическим опытом, совершенствование научно-исследовательской, методической и экспертной деятельности в этой сфере. С каждым из этих предложений можно безоговорочно согласиться, однако с точки зрения формирования культуры прав человека они представляются совершенно недостаточными.

Во-первых, такая культура «вырастает» не только из знаний, но и из повседневной практики, далеко не всегда отрефлексированной именно с точки зрения соблюдения или нарушения прав человека. Например, несколько десятилетий назад многие учителя русского языка и литературы, проверив сочинения, читали на уроке перед всем классом наиболее «смешные» из них, называя имя автора. Сегодня это невозможно себе представить. Формула *No dark sarcasm in the classroom* из песни группы Pink Floyd не была нам понятной, когда мы впервые ее услышали, однако теперь мы хорошо понимаем ее смысл. Обусловлены ли эти изменения правовым просвещением, сказать сложно, однако они, бесспорно, связаны с изменениями в культуре прав человека.

Во-вторых, культура прав человека предполагает развитие личности, а следовательно — ее активную жизненную позицию. При этом без опыта активности невозможно и воспитание чувства ответственности, в отсутствие которого правовое просвещение часто работает на усиление эгоизма и самомнения. Указанные направления формирования культуры прав человека требуют особого внимания и квалифицированного рассмотрения.

Главная же проблема формирования культуры прав человека в России состоит в необходимости строить ее на основе самостоятельной концепции отношений государства и личности, основы которой пока просматриваются лишь в самой общей форме.

Идеология разработчиков Конституции 1993 г., как и правозащитников, основывалась на распространенных в то время представлениях о «государстве — ночном стороже», чьи функции хотя и необходимы, но почти не затрагивают



повседневной жизни людей. Уже первые годы после принятия Конституции РФ показали, что такой подход не оправдывает ожиданий. Антикризисные действия нового руководства страны в начале XXI в. вошли в противоречие с убеждениями большей части правозащитного сообщества, не сумевшей тогда найти общий язык с государством. Концептуальные наработки, практический опыт и человеческий капитал, накопленные к тому времени в сфере образования в области прав человека, оказались утраченными.

Сегодня есть хорошая возможность вернуться к проблеме. Поправки в Конституцию РФ, вынесенные на всенародное голосование 1 июля 2020 г., подводят черту под антагонизмом государства и личности. Россия не противостоит своим гражданам, не ведет постоянное наступление на их права, а ставит целью защитить каждого, что особенно ярко проявилось в ходе пандемии коронавируса. Культура прав человека, которая может развиваться в нашей стране на основе этого нового «общественного договора», представляется важным фактором устойчивого развития нашей страны и вкладом в копилку не только российской, но и мировой цивилизации. Наша задача — обеспечить формирование в обществе России высокого уровня такой культуры.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год // URL: https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc2019_fin_compressed.pdf (дата обращения: 06.07.2020).
2. Зорченко Е. А. Культура прав человека в системе культурологических категорий права // Вестник Гродненского государственного университета имени Янки Купалы. — Серия 4 : Правоведение. — 2017. — Т. 7. — № 1. — С. 6—12.
3. Мансурзода А. М. Культура прав человека в XXI веке // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке. — 2019. — № 1. — С. 51—58.
4. Москалькова Т. Н. День, который всегда с тобой // Российская газета (столичный выпуск). — 10.12.2019. — № 278 (8036).
5. Сайдизода Д. Культура прав человека как составная часть правовой культуры // Закон и право. — 2014. — № 10. — С. 63—67.
6. Nash K. Human rights culture: solidarity, diversity and the right to be different // *Citizenship Studies*. — 2005. — Vol. 9. — Is. 4. — P. 335—348.