

Период третий

Героический

Я ушла при Суркове, когда поле публичной политики не просто вытаптывалось, а выжигалось. А вот общественные организации, в первую очередь правозащитные, яростно сопротивлялись, не позволяя превратить себя в общественное кладбище. Хотя и понесли значительные потери. Я в том числе...

Элла Памфилова,

*председатель Совета при Президенте Российской Федерации
по содействию развитию институтов гражданского общества и
правам человека (июль 2002 — август 2010)*

Приход Эллы Александровны Памфиловой ознаменовал принципиально новый этап в истории Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации. Он был столь же неожиданным, сколь и естественным. Неожиданным — потому, что за предшествующие годы этот институт превратился в поверхностном общественном **видении** в довольно скучную бюрократическо-академическую структуру, от которой, как представлялось постороннему наблюдателю, мало что зависело в реальной жизни людей. Естественным — потому, что сама личность Эллы Александровны была неразрывно связана в общественном сознании с такими острыми темами, как борьба с привилегиями и коррупцией, за прекращение войны в Чечне, за повышение социальных обязательств государства, а главное — с такими ее личными качествами как честность, принципиальность, справедливость, открытость.

Александр Копылов вспоминает:

«С назначением председателем Комиссии в июле 2002 года видного политического и общественного деятеля Эллы Александровны Памфиловой деятельность Комиссии по реальному решению проблем прав и свобод человека резко активизировалась. В состав Комиссии вошли известные и авторитетные правозащитники, признанные лидеры правозащитных организаций, зарекомендовавшие себя многолетней эффективной деятельностью по защите прав и свобод человека и гражданина: Людмила Михайловна Алексеева, один из основателей и руководитель Московской Хельсинкской группы; Валерий Фёдорович Абрамкин, руководитель правозащитной организации Центр содействия реформе уголовного правосудия; Валерий Васильевич Борщёв, известный правозащитник, член Московской Хельсинкской группы; Светлана Алексеевна Ганнушкина, председатель Общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам; Ида Николаевна Куклина, член координационного совета Ассоциации объединений “Союз комитетов

солдатских матерей России”; Алексей Константинович Симонов, президент некоммерческой организации “Фонд защиты гласности” и другие известные и авторитетные люди.

Обычной практикой стали не только рабочие встречи председателя Комиссии с главой государства, но и регулярные встречи всего состава Комиссии для обсуждения проблем с президентом страны.

Важным, качественно новым этапом в развитии и совершенствовании деятельности Комиссии стало проведенное по инициативе Э.А. Памфиловой преобразование Комиссии по правам человека в Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Позднее, уже при Михаиле Александровиче Федотове, название нашего органа чуть подсократили — Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека».

Следует подчеркнуть, что за время работы Эллы Александровны Памфиловой во главе президентской Комиссии по правам человека сменилось не только ее название, но также радикально изменился статус и дважды обновился состав органа. Эти во многом революционные изменения — достаточно вспомнить полное вытеснение чиновников из состава Совета в 2009 году — потребовали титанических, поистине героических усилий. Начиная с 10 февраля 2009 года Совет — во всяком случае по своему составу — стал полностью общественным, оставшись, безусловно, консультативным органом при главе государства. В свою очередь, институциональная независимость членов Совета от органов государственной власти позволила президенту получить в их лице альтернативные источники информации и экспертных оценок.

С приходом Эллы Александровны Памфиловой изменилась — хотя и не сразу — нормативно-правовая база организации и деятельности Комиссии по правам человека, преобразованной в Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Новое Положение, утвержденное Указом Президента РФ от 6 ноября 2004 года № 1417¹, заметно расширило функционал этого консультативного органа при главе государства. Это стало естественным результатом распространения компетенции Совета за пределы собственно обеспечения и защиты прав человека на смежную сферу — развитие гражданского общества.

Выступая на встрече Совета с президентом В.В. Путиным 20 июля 2005 года, Э.П. Памфилова так охарактеризовала изменение статуса Комиссии по правам человека:

¹ Указ Президента РФ от 6 ноября 2004 года № 1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека» // Собрание законодательства РФ. — 15.11.2004. — № 46 (ч. II), ст. 4511.

«Отмечая безусловную преемственность деятельности нашего Совета по отношению к бывшей Комиссии по правам человека, все-таки я хотела бы отметить, что это не просто смена вывески такая формальная, это произошел качественный переход, переход в новое качество. И это не только существенное расширение сферы нашей деятельности, а также укрепление взаимодействия с независимым экспертным сообществом и широким кругом общественных организаций как внутри страны, так и за ее пределами — я хочу подчеркнуть это — и за ее пределами не только в странах ближнего зарубежья, но и в странах Запада. Кстати, этот круг с каждым днем расширяется.

Главное все-таки, на чем был сделан акцент наш в новом качестве, в качестве деятельности Совета, — это отработка механизмов взаимодействия между общественными и государственными институтами и между обществом и властью»².

Глубинная связь между гражданским обществом и правами человека достаточно очевидна. С одной стороны, права человека, прежде всего гражданские права, являются мощным средством строительства гражданского общества. В отсутствие гражданских прав становится невозможно сколько-нибудь реальное гражданское участие, в том числе гражданское воспитание, функционирование неправительственных организаций и независимых от государства средств массовой информации. С другой стороны, развитое гражданское общество является надежной гарантией обеспечения прав человека и гражданина. Таким образом, деятельность Совета по стимулированию развития гражданского общества, по оказанию содействия его институтам является одновременно важным вкладом в обеспечение и защиту прав человека.

Нормативно-правовым отражением такого понимания взаимосвязи гражданского общества и прав человека стало Положение о Совете 2004 года. В нем впервые миссия Совета выведена за пределы содействия реализации главой государства его конституционных полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина: содействие развитию институтов гражданского общества впервые вошло в описание смысла деятельности Совета. Отсюда естественным образом следует расширение перечня задач Совета, появление таких, как:

– подготовка предложений президенту по вопросам взаимодействия с правозащитными организациями;

– подготовка предложений президенту по вопросам становления институтов гражданского общества, расширения взаимодействия между общественными и государственными институтами, а также разработки технологий учета общественных инициатив при формировании

² Стенографический отчет о заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека 20 июля 2005 года // URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/23097>

государственной политики в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

- содействие координации деятельности правозащитных организаций и их взаимодействию с федеральными и региональными органами государственной власти;

- содействие разработке механизмов общественного контроля в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

- содействие правовому просвещению населения.

Интересно в Положении 2004 года был решен вопрос о работе Совета с обращениями граждан. С одной стороны, говорилось в Положении, «Совет не рассматривает обращения по личным вопросам, в том числе связанным с имущественными, жилищными и трудовыми спорами, а также с жалобами на решения судов, органов следствия и дознания». Но с другой стороны, говорилось там же, к числу задач Совета относится «анализ обращений физических и юридических лиц, содержащих информацию о проблемах в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина».

Для решения возложенных на него задач Совет получил, по сути дела, те же полномочия, что и Комиссия по правам человека, за исключением тех прав, которые содержались еще в Положении о Комиссии 1993 года:

- проводить проверку деятельности государственных учреждений, относительно которых Комиссия располагает информацией о массовых либо грубых нарушениях прав человека (подп. «б» п. 7);

- беспрепятственно посещать любые государственные органы, учреждения и организации в установленном законом порядке (п. 8);

- получать в 15-дневный срок ответ должностного лица на рекомендации Комиссии с обоснованием своей позиции в случае несогласия с рекомендациями (п. 10)³.

Не получили члены Совета даже закрепленного в Положении 1996 года (п. 7) права «посещать органы государственной власти, а также любые государственные учреждения и организации»⁴ по вопросам, входящим в компетенцию данного консультативного органа при главе государства.

В то же время неизменно существовавшее в Положении право Комиссии (Совета) запрашивать и получать в установленном порядке необходимые

³ Положение о Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 ноября 1993 года № 1798 «Об обеспечении деятельности Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 08.11.1993. — № 45, ст. 4325.

⁴ Положение о Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 18 октября 1996 года № 1457 «Об утверждении Положения о Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 21.10.1996. — № 43, ст. 4886.

информацию и материалы от федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления и т.д. дополнилось довольно экзотическим правом «*требовать* от них своевременного представления информации и материалов, запрашиваемых Советом» (п. 6). При этом корреспондирующая данному правомочию обязанность соответствующих органов *предоставлять* запрошенную Советом информацию (в Положении 1996 года уточнялось: «безотлагательно предоставлять») из Положения 2004 года исчезла.

Правомочия Совета дополнились некоторыми немаловажными правами:

- пользоваться в установленном порядке банками данных Администрации Президента Российской Федерации и федеральных органов государственной власти;

- приглашать на свои заседания должностных лиц разного уровня, представителей общественных объединений;

- направлять своих представителей для участия в совещаниях, конференциях и семинарах, проводимых федеральными и региональными органами государственной власти, а также общественными объединениями, по проблемам обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

- использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации.

В отличие от Положения 1993 года, согласно которому председатель Комиссии и его заместители работают на постоянно основе, Положение 2004 года продолжило сложившуюся после отставки С.А. Ковалёва традицию — все члены Совета, включая председателя и ответственного секретаря, принимают участие в его работе на общественных началах.

Впервые в Положении появились нормы о формировании комиссий из числа членов Совета, ученых, специалистов, представителей общественных объединений, а также постоянные и временные рабочие группы, руководство деятельностью которых осуществляют члены Совета.

Согласно Положению 2004 года у Совета появился собственный бланк. Наряду с этим предусмотренные Положением 1993 года служебные удостоверения установленного образца для членов Совета теперь отошли в прошлое, как и предполагавшийся всеми предшествовавшими Положениями Экспертный совет.

Председательство Эллы Александровны Памфиловой объединило не только работу Комиссии по правам человека и наследовавшего ей Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Оно также объединило две президентские легислатуры: приняв на себя руководство одним из важнейших консультативных органов при главе государства из рук президента В.В. Путина, Э.А. Памфиловой по собственной воле вернула эти полномочия в руки президента Д.А. Медведева.



УКАЗ

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О председателе Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации

1. Назначить Памфилову Э.А. председателем Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, освободив от этих обязанностей Карташкина В.А.

2. Внести изменения в состав Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2001 г. № 1120 "О внесении изменений и дополнений в Положение о Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 18 октября 1996 г. № 1457, и об утверждении состава Комиссии" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 38, ст. 3725), включив в него Памфилову Э.А. и исключив Карташкина В.А.

3. Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания.

Президент
Российской Федерации

В.Путин

Москва, Кремль

12 июля 2002 года

№ 737



УКАЗ

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека

В целях совершенствования государственной политики в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, а также содействия развитию институтов гражданского общества **п о с т а н о в л я ю:**

1. Преобразовать Комиссию по правам человека при Президенте Российской Федерации в Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека.

2. Назначить председателем Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека Памфилову Элле Александровну, освободив ее от обязанностей председателя Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации.

3. Утвердить прилагаемые:

Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека;

состав Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека.

4. Признать утратившими силу:

Указ Президента Российской Федерации от 18 октября 1996 г. № 1457 «Об утверждении Положения о Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 43, ст. 4886);

Указ Президента Российской Федерации от 10 сентября 2001 г. № 1120 «О внесении изменений и дополнений в Положение о Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 18 октября 1996 г. № 1457, и об утверждении состава Комиссии» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 38, ст. 3725);

Указ Президента Российской Федерации от 12 июля 2002 г. № 737 «О председателе Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 28, ст. 2835);

Указ Президента Российской Федерации от 19 октября 2002 г. № 1208 «О составе Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 42, ст. 4109).

Президент
Российской Федерации



В.Путин

Москва, Кремль

6 ноября 2004 года

11417

**СОСТАВ КОМИССИИ (СОВЕТА) ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ⁵
(2002–2009)**

Памфилова Элла Александровна — председатель Президиума Общероссийского общественного движения «Гражданское достоинство», председатель Общероссийского союза общественных объединений «Гражданское общество — детям России» (председатель Комиссии) (с 12 июля 2002 года по 31 июля 2010 года)

Кара Геннадий Павлович — первый заместитель начальника Главного управления внутренней политики Президента Российской Федерации (заместитель председателя Комиссии) (с 10 сентября 2001 года по 6 ноября 2004 года)

Смирнов Вильям Викторович — заведующий сектором политологических исследований Института государства и права Российской академии наук (заместитель председателя Комиссии) (с 22 декабря 1997 года по 10 февраля 2009 года)

Абрамкин Валерий Фёдорович — директор региональной общественной организации «Центр содействия реформе уголовного правосудия» (с 19 октября 2002 года по 1 апреля 2013 года)

Айвазова Светлана Григорьевна — главный научный сотрудник Института сравнительной политологии (с 6 ноября 2004 года по настоящее время)

Алексеева Людмила Михайловна — председатель Московской Хельсинкской группы, президент Международной Хельсинкской федерации (с 19 октября 2002 года по 12 ноября 2012 года и с 25 мая 2015 года по настоящее время)

Аузан Александр Александрович — президент Международной конфедерации обществ потребителей (с 19 октября 2002 года по 12 ноября 2012 года)

Борисов Сергей Ренатович — президент Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» (с 19 октября 2002 года по 10 февраля 2009 года)

Борщёв Валерий Васильевич — советник Комитета Государственной Думы ФС РФ по законодательству, член Московской Хельсинкской группы (с 19 октября 2002 года по 6 ноября 2004 года)

⁵ Должности членов Комиссии (Совета) указаны в формулировках Указа Президента РФ от 19 октября 2002 года № 1208 «О составе Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации» и Указа Президента РФ от 6 ноября 2004 года № 1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека».

Васильев Борис Львович — писатель (с 10 сентября 2001 года по 6 ноября 2004 года)

Ганнушкина Светлана Алексеевна — председатель региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», член совета самоуправляемой некоммерческой организации граждан «Правозащитный центр “Мемориал”» (с 19 октября 2002 года по 12 ноября 2012 года)

Говорухин Сергей Станиславович — председатель правления благотворительного Фонда ветеранов и инвалидов вооруженных конфликтов немеждународного характера «Единство», кинодокументалист (с 19 октября 2002 года по 18 августа 2010 года)

Голов Анатолий Григорьевич — директор автономной некоммерческой организации «Институт социальной политики», сопредседатель общественной организации «Союз потребителей России» (с 19 октября 2002 года по 6 ноября 2004 года)

Головань Алексей Иванович — Уполномоченный по правам ребенка в г. Москве, исполнительный директор региональной общественной организации «Благотворительный центр «Соучастие в судьбе» (с 6 ноября 2004 года по 1 апреля 2013 года)

Ершова Елена Николаевна — координатор некоммерческого партнерства «Консорциум женских неправительственных объединений» (с 19 октября 2002 г. по 6 ноября 2004 года)

Жжёнв Георгий Степанович — актер Государственного академического театра имени Моссовета (с 10 сентября 2001 года по 10 февраля 2009 года)

Жуков Василий Иванович — президент общественной организации «Академия социального образования», ректор Московского государственного социального университета (с 19 октября 2002 года по 6 ноября 2004 года)

Жукова Нина Борисовна — председатель Российского политического общественного движения «Союз реалистов», заместитель главы Всемирного русского народного собора (с 19 октября 2002 года по 6 ноября 2004 года)

Забелин Святослав Игоревич — сопредседатель совета международной общественной организации «Международный социально-экологический союз» (с 19 октября 2002 года по 10 февраля 2009 года)

Зыков Олег Владимирович — президент Общероссийского общественного благотворительного объединения «Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (с 19 октября 2002 года по 6 ноября 2004 года)

Каландаров Камилжан Хамидович — генеральный директор автономной некоммерческой организации «Институт прав человека» (с 19 октября 2002 года по 6 ноября 2004 года)

Караганов Сергей Александрович — председатель президиума региональной общественной организации «Общественный совет по внешней и оборонной политике» (с 6 ноября 2004 года по настоящее время)

Клямкин Игорь Михайлович — вице-президент научного фонда теоретических и прикладных исследований «Либеральная миссия» (с 6 ноября 2004 года по 10 февраля 2009 года)

Колодный Александр Германович — главный редактор газеты «Век» (с 26 сентября 2000 года по 6 ноября 2004 года)

Кузьминов Ярослав Иванович — сопредседатель Российского общественного совета по развитию образования, ректор Государственного университета «Высшая школа экономики» (с 6 ноября 2004 года по 12 ноября 2012 года)

Куклина Ида Николаевна — член координационного совета ассоциации общественных объединений «Союз комитетов солдатских матерей России» (с 19 октября 2002 года по 12 ноября 2012 года)

Левада Юрий Александрович — директор автономной некоммерческой организации «Аналитический центр Юрия Левады» (с 6 ноября 2004 года по 16 ноября 2006 года)

Лесков Максим Александрович — начальник отдела управления Главного управления внутренней политики Президента Российской Федерации (ответственный секретарь Комиссии) (с 19 октября 2002 года по 6 ноября 2004 года)

Марков Сергей Александрович — председатель Национального гражданского совета по международным делам (с 6 ноября 2004 года по 10 февраля 2009 года)

Морщакова Тамара Георгиевна — судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке, советник председателя Конституционного Суда Российской Федерации (с 19 октября 2002 года по настоящее время)

Орлов Олег Петрович — председатель совета правозащитного центра «Мемориал» (с 6 ноября 2004 года по 10 февраля 2009 года)

Пилюгин Олег Дмитриевич — вице-президент некоммерческой общественной организации «Фонд содействия престижу России» (с 19 октября 2002 года по 6 ноября 2004 года)

Подберезкин Алексей Иванович — директор межрегиональной организации содействия защите прав и свобод граждан «Правозащитный центр» (с 6 ноября 2004 года по 10 февраля 2009 года)

Познер Владимир Владимирович — президент фонда «Академия Российского телевидения» (с 6 ноября 2004 года по 10 февраля 2009 года)

Поляков Юрий Михайлович — главный редактор «Литературной газеты» (с 6 ноября 2004 года по 10 февраля 2009 года)

Полякова Мара Фёдоровна — председатель правления региональной общественной организации «Независимый экспертно-правовой совет» (с 6 ноября 2004 года по настоящее время)

Пустынцев Борис Павлович — председатель Санкт-Петербургской общественной правозащитной организации «Гражданский контроль» (с 6 ноября 2004 года по 12 ноября 2012 года)

Пушков Алексей Константинович — автор и ведущий аналитической программы «Постскриптум» (с 6 ноября 2004 года по 18 февраля 2016 года)

Рошаль Леонид Михайлович — президент международного благотворительного объединения «Международный благотворительный общественный фонд помощи детям при катастрофах и войнах» (с 19 октября 2002 года по 10 февраля 2009 года)

Симонов Алексей Кириллович — президент некоммерческой организации «Фонд защиты гласности» (с 19 октября 2002 года по 12 ноября 2012 года)

Соловьев Владимир Рудольфович — телерадиожурналист (с 19 октября 2002 года по 10 февраля 2009 года)

Сунгуров Александр Юрьевич — президент общественной организации «Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр “Стратегия”» (с 6 ноября 2004 года по 10 февраля 2009 года)

Титов Борис Юрьевич — председатель Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» (с 6 ноября 2004 года по 10 февраля 2009 года)

Третьяков Виталий Товиевич — профессор факультета международной журналистики Московского государственного института международных отношений (университета) МИДа России (с 6 ноября 2004 года по 10 февраля 2009 года)

Фадеев Валерий Александрович — главный редактор журнала «Эксперт» (с 6 ноября 2004 года по 10 февраля 2009 года)

Хабриева Галия Ярулловна — директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (с 26 сентября 2000 года по 6 ноября 2004 года)

Чалдымов Никита Андреевич — президент общественного движения «Армия и общество» (с мая 1996 года по 6 ноября 2004 года)

Шмелев Николай Петрович — директор Института Европы Российской академии наук (с 10 сентября 2001 года по 6 ноября 2004 года)

