

Скупова Ирина Анатольевна
Уполномоченный по правам человека
в Самарской области (г. Самара)

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРАВозащитных институтов

Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации был заложен в Конституции 1993 года. Законодательные основы деятельности определены в Федеральном конституционном законе «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». С 1999 года начали создаваться соответствующие институты в субъектах Российской Федерации и этот процесс шел очень медленно. В 2004 году я впервые была назначена на эту должность и была 20-ая. Всплески происходили каждый раз, когда после посещения Владимиром Петровичем Лукиным, федеральным омбудсменом, Президента, шел натиск сверху, и шла волна назначений. Сейчас нас в регионах 72 уполномоченных, но это говорит о том, что нет осознанного понимания. В большинстве регионов, пока «отмашка» не пошла, создавать этот институт, который априори является оппонирующим, не скажу, критиканствующим, критическим, но оппонирующим по отношению к тем действиям органов власти, которые даже будучи формально законные, но по сути, если уж и нарушают права человека, то влекут риски нарушения прав. И на сегодняшний день мы живем в ситуации какого-то клинча. Я услышала интонации откровенности в выступлении Натальи Алексеевны Бобровой, поэтому позволю себе тоже быть откровенной.

И я, и мои коллеги в регионах, весь институт находится в таких противоречивых обстоятельствах, когда с одной стороны, о нем говорят, как о последней надежде, как об институте гражданского общества. Но с другой стороны, мы просто чувствуем в действиях, в оценках, ощущение подозрительности, как к институту некой нелояльности власти, попытки дистанцировать, отодвинуть, не слышать. Это есть не во всех субъектах, но эти два взаимоисключающих параграфа

в полной мере соответствуют, как говорил наш глубокоуважаемый профессор госуниверситета, Малевич Евгений Фомич: «У советского народа две основные формы общественного сознания: маниакальное и депрессивное». И вот в этих формах воспринимается институт: это наше все, но мы не обязаны к нему прислушиваться.

Я позволю себе высказать 4 основных тезиса, соответствующих нашим основным болям и рискам. Первое, наш институт имеет рекомендательный характер решения. Я довольно часто слышу от общественности, которая говорит, что надо зафиксировать, чтобы у вас был обязательный характер решений. Это будет просто правовой коллапс, когда прокуратура говорит одно, уполномоченный – другое, исполнительная власть – третье. Наоборот, этот институт создан, как восполняющий дисфункцию государственной машины, построенный не на авторитете силы, а на силе авторитета убеждения на неформальных механизмах, которые нужно использовать. Но есть и другая сторона. Должны быть приводные ремни исполнения рекомендаций уполномоченного. В каждом субъекте они свои, у каждого свой опыт. У нас достаточно разветвленная система воплощения рекомендаций уполномоченного в жизнь через постановления Думы, через коллегии профильных министерств и федеральных ведомств, через решения Правительства и распоряжения Губернатора. Но этот опыт должен быть еще и уложен в некий единый законодательный акт.

Вторая наша головная боль – это отсутствие правового регулирования деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации на федеральном уровне. Посмотрите, как быстро принимаются законы, регулирующие деятельность отдельных тематических уполномоченных. Внесли и через месяц приняли. Правда, после встречи с Путиным В.В. в августе 2012 года была создана рабочая группа, сейчас с руководителем Управления внутренней политики Администрации Президента РФ Морозовым О.В. дело существенно сдвинулось. И очень важно, чтобы в этом законе были отражены следующие позиции: 1) не право субъекта вводить или не вводить должность, а обязанность субъектов Российской Федерации вводить институт уполномоченного. Иначе получается, что у граждан

разная степень защищенности, у одних есть эта инстанция, у других нет. 2) полномочия по отношению к территориальным подразделениям федеральных органов власти. С одной стороны, компетенции уполномоченного по законам субъектов распространяется только на действия органов местного самоуправления и органов государственной власти на территории субъектов. Но мы понимаем, что больше половины жалоб и обращений связано с деятельностью федеральных структур. И что это все должно идти к Лукину В.П., потом спускаться, это же затягивает решение вопроса иногда на долгие месяцы. Кроме того, в реальной жизни права человека синкретичны, это не бюджет, который можно поделить на уровни. Представьте себе, сосулька упала с дома на голову человека. Мы будем выяснять, в чьей собственности находился дом, в федеральной или муниципальной? И в зависимости от этого направлять эти жалобы? Я несколько преувеличиваю абсурдность этой ситуации, но не сильно. Поэтому сегодня сложилась практика, когда соглашения с органами власти заключены у многих, а главное, есть понимание руководства федеральных структур, что нужно работать с уполномоченными на местах. Поэтому в законе такая норма должна быть закреплена.

Очень деликатные вещи – это отношения с судами. Понятно, что они – независимая структура, но как же быть с конституционным правом на доступ к правосудию, на равенство, на состязательность сторон. Мне кажется, и большинство моих коллег это разделяют, в законе должна быть отражена норма о праве уполномоченного обращаться в суд в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц, если они нарушены действиями или бездействиями органов власти. Потому что даже если жалоба одна, уж если две, три системные тем более, например, обратился один человек из дома, а другие жители не пошли, каким-нибудь нормативным актом или распорядительным о незаконном сносе данного дома, прекрасно сохраняющемся, нарушаются права десятков и сотен людей. Уполномоченный это понимает и нужно делегировать такое право. Я говорю только о части этой проблемы.

Пятое. Право законодательной инициативы. В нашем субъекте оно есть у уполномоченного, есть еще десятки субъектов, но в основном они такими правами не располагают и думаю, что это неправильно, потому что одна из основных причин нарушения прав – это как раз пробелы и противоречия в законодательстве.

Шестое – гарантии деятельности. Мы имеем несколько прецедентов такого преднамеренного субъективного характера, когда уполномоченный не нравится, его под различными предлогами отстраняют, создавая различные незаконные комиссии. Он должен дорабатывать до конца срока, если он не совершает то, что совершенно не соответствует действующему законодательству. А попытки по каким-то мотивам политической или «революционной» целесообразности снять не понравившегося уполномоченного должны быть исключены.

Еще одна важная норма – полномочия омбудсмана по несудебному регулированию. Наш субъект единственный, где в законе у уполномоченного записано наличие комиссии по несудебному урегулированию социальных споров. Мы же понимаем, как часто наших людей отправляют в суд, прекрасно понимая, что весь документарный инструментарий находится в руках органов власти и ничего он там не докажет. Даже, если примут решение в пользу человека, его невозможно будет исполнить годами. Нужно находить то решение, которое будет принято осознанно обеими сторонами и исполнимо. Этот социальный компромисс – очень важная функция уполномоченных, как модераторов и посредников между органами власти и обществом.

Момент, о котором я хотела бы сказать помимо федерального закона, это так бурно плодящиеся в последнее время тематические или специализированные институты. Конечно, правозащиты много не бывает, но помимо уполномоченного по правам человека, уполномоченного по правам ребенка, у которого есть своя специфика, и человек должен быть компетентен именно в этой возрастной группе, уполномоченного по правам предпринимателя, тоже специфический институт, он имеет дело с физическими лицами, с юридическими лицами, с финансовыми проблемами, но уполномоченный по правам инвалидов,

по правам национальных меньшинств, по правам студентов...? А что инвалид не человек? Студент не человек? Каждому нужен офис, каждому нужен аппарат, начинается это все плодиться. Представьте ситуацию, когда проблема возникает у девочки инвалида, папа у нее предприниматель, она еще студентка или школьница. Кто ею должен заниматься? И все начинают выяснять отношения. Поверьте, я это говорю не с желанием подтянуть все к собственному статусу. Я совершенно бескорыстно это говорю, мне остался один год до окончания срока полномочий, и мне не нужно подтягивать все эти институты под свой статус, чтобы чего-то кому-то доказать. Я вижу в этом другие риски. Когда парламентский уполномоченный по защите конституционных прав размывается между всеми остальными, все будут приниматься как очередные чиновники. И парламентский уполномоченный по защите конституционных прав будет таким же одним из чиновников. Создать большое количество тематических институтов параллельно – это способ сделать слабым институт государственной правозащиты.

И последнее, очень важна культура инкорпорирования решений уполномоченного в решения органов власти. Например, в Перми принимается план по исполнению рекомендаций уполномоченного Правительством Пермского края, в других субъектах опыт есть. Но, к сожалению, довольно часто слышится оценка «вы субъективны». Да, конечно, как всякая позиция, но парламентарии делегировали уполномоченному это право, быть субъективным. Иначе невозможно защитить права человека, потому что причины нарушения прав латентны, и чтобы показать наличие проблемы не всегда возможно оперировать доказательственной базой, как в судебном процессе. Не всегда возможна статистика, ее и нет, потому что проблема не признается. Но сам вынос в публичную плоскость не признаваемой проблемы вынуждает делать это корректными, но оценочными суждениями. Уполномоченный не обязан быть популярным, он не обязан работать на все слои населения, истина не лежит для него посередине, она лежит там, где она находится.

Я, например, готовила сейчас доклад по нарушению прав в условиях противодействия незаконному обороту наркотиков. Я прекрасно понимаю, как все начнут говорить «она защищает наркоманов и торговцев наркотиками». В этой части нужна поддержка юридического сообщества по переводу незаконных явлений – провокаций преступлений, подбросам – в признаваемое поле научными методами в том числе, так, как это делает Общественная палата, в которой, к счастью, находится наша квалифицированная общественность, как наш госуниверситет. Я очень благодарна за эту поддержку.

Пользуясь случаем, и видя здесь представителей других регионов, хочу попросить, поддерживайте своих уполномоченных, оказывайте им эту интеллектуальную и моральную поддержку.