ПОЛІС

Электронная библиотека
Гражданское общество в России

А. Г. Козицкий

Концепция развития института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: от теории к практике

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Kozizkiy_konz.pdf

Перепечатка с сайта центра «Стратегия»
http://strategy-spb.ru

URL:http://www.civisbook.ru

А. Г. Козицкий

Концепция развития института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: от теории к практике

Уважаемые коллеги!

Приняв решение о проведении IV Всероссийской Сочинской встречи Уполномоченных по правам человека России, мы естественно задумались о ее формате.

Анализируя итоги предыдущих Сочинских встреч, доступную нам информацию об институте Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, общаясь с Вами, уважаемые коллеги, мы пришли к выводу, что настало то время, когда надо уже говорить о главном – о развитии института. Мы предложили в рамках данной Конференции «Концепция развития института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» обсудить четыре темы. Их считаем ключевыми для понимания смысла концепции развития.

Термин «концепция» в данном случае употребляется для обозначения ведущих замыслов, конструктивных принципов в деятельности института Уполномоченного по правам человека.

Фактически, институт существует 10 лет. По любым меркам – это уже достаточный период времени, чтобы сказать, что отведенное время на

его становление закончилось. Настало время, когда надо думать, что делать дальше, какими путями идти, что бы привести его на новый, более высокий уровень или же отказаться от идеи вообще, признав инициативу общественных организаций во главе с Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим Центром «Стратегия» неудачной.

Что мы имеем за этот 10-летний период времени? Если брать количественные показатели, то они хотя и не вызывают большого оптимизма, но тем не менее надо все же признать положительную динамику. В 41- субъекте Российской Федерации учрежден институт, что приближается к 50% от имеющихся субъектов.

Более сложным является определить его качественную составляющую, прежде всего по той причине, что критерий этой оценки отсутствует вообще. В связи с этим я попытаюсь выделить лишь некоторые характеризующие институт моменты, показать свое видение.

Начну с более глобального- с государственной политики. Если учитывать тот факт, что уже учрежден 41 региональный институт, то можно считать, что именно такое количество регионов признали его необходимость. К сожалению, я не могу привести ни одного примера, когда на Федеральном уровне первые лица государства признали бы региональный институт и тем самым дали старт его стратегическому развитию. Неужели он не укладывается в концепцию демократического развития Страны?

Второй штрих, который может характеризовать региональный институт – это различие в законодательстве, многообразие подходов как к самой идее, так и в использовании форм и методов его деятельности. Мне могут возразить и сказать, что это есть благо, что все мы такие разные. Думается, что нет – это не благо, а даже сдерживающий фактор развития института. Как не может быть кубанских, самарских, амурских и прочих прав человека, так не может быть и таких способов и форм из защиты. Да, конечно, специфика несомненно будет, но она не может заменить общепризнанные международные стандарты с сфере прав человека. Я приведу это на простом примере – применяемой нами классификации нарушений прав человека. Они у нас настолько разные, что иногда мы просто не понимаем друг друга, что считать нарушением и является ли это вообще нарушением прав человека. Но при таком подходе невозможно создание единой базы данных, вести аналитическую работу, определить наиболее существенные проблемы и их обобщение в виде докладов и других совместных документов и другое.

Несомненно, деятельность института напрямую связана с личностью самого Уполномоченного по правам человека. Все мы в своей «прошлой жизни» кем-то были, то есть исполняли различные должностные функции. Наш институт на современном этапе отличает то, что придя на должность Уполномоченного по правам человека мы продолжаем использовать на новой работе ранее накопленный опыт. Отсутствие ясных и понятных стандартов и критериев ведет нас к этому. Практика показывает, что иногда энтузиазм заканчивается, что не скажешь о работе, которая, как известно, лишь добавляется прямо пропорционально проявленной активности.

Мы очень часто и много говорим о рамочном законе «Об Уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации». Но, что это такое на самом деле? Принятие Закона есть ничто иное, как установление стандартов. Какие стандарты сегодня мы можем предложить законодателю? Если это мы отдадим на откуп законодателю, то завтра мы можем получить абсолютно противоположный результат. На самом деле, экспертов в нашей с Вами деятельности очень мало. Как пример, я могу привести обобщение практики взаимодействия Уполномоченных по правам человека в ЮФО с ФСИН РФ, которую осуществило управление Минюста в ЮФО. Там есть не просто спорные выводы, а даже элементарное незнание места и роли института в системе государственных органов. Отсюда вывод, что мы должны работать в качестве экспертов.

Есть и еще один путь – выработать стандарты деятельности института самому сообществу Уполномоченных по правам человека и добровольно их придерживаться на практике. К примеру, взять судейское сообщество. Это значит, что мы все должны договориться. Возможно ли это на современном этапе?

Кстати, второе не исключает первое, а лишь дополняет и ускоряет процесс.

Для того, чтобы что-то делать сообща, мы должны усилить координацию нашей деятельности. У нас есть Координационный Совет (Федерального уровня) и в ряде Федеральных округов свои Координационные Советы. К сожалению, в настоящее время они носят больше формальный характер, декларируемые цели выполняют лишь отчасти. На наш взгляд, Координационные Советы должны быть связующим звеном между нами. Я неоднократно говорил о необходимости проведения реорганизационных мероприятий с целью их

активизации. Я и сейчас остаюсь на той же позиции, что необходимо создать Координационные Советы в федеральных округах, где они еще не созданы. В Координационном Совете федерального уровня необходимо создать рабочий орган. Кроме того, для работы по отдельным направлениям целесообразно создавать рабочие группы. В целом, необходимо прийти к тому, чтобы Координационный Совет воспринимался не как искусственное формирование, а как часть института Уполномоченного по правам человека в России.

Среди нас Уполномоченных по правам человека бытует мнение о том, что нам не нужны критерии оценки нашей деятельности. У нас есть противоположная точка зрения. Да, мы действительно широко используем формы и методы, которые используют правозащитные НПО. И это нас с ними роднит и является хорошим примером тому, что мы являемся друг для друга стратегическими партнерами. Наблюдается даже некоторое отождествление нас и среди населения и среди органов власти. Надо признать, что и мы сами порой этому способствуем. Вместе с тем, мы должны всегда помнить, что мы являемся государственным органом и живем за счет налогоплательщиков. К государственному органу имеется законное требование - наличие критериев оценки его деятельности. Если мы сами не создадим этих критериев, то нам их предложат другие, будь то органы власти или общественность.

Что касается общественности, то мы выступаем последовательно за создание системы общественного контроля за деятельностью любых органов власти. В этом контексте институт Уполномоченного по правам человека не является исключением.

Возвращаясь к вопросу о стандартах, стоит подчеркнуть, что между ними и критериями оценки существует прямая связь. Невозможно оценить что- либо не договорившись о мерках.

Уважаемые коллеги! Я остановился в своем выступлении только на некоторых концептуальных подходах, которые как мы полагаем должны иметь место в развитии нашего института. Несомненно, в своих выступлениях Вы коснетесь и других аспектов нашей деятельности. Уверен, что дискуссия, которая состоится, будет корректной и полезной.