УДК 342.7:342.55

Зайцева О.В.,
ассистент кафедры конституционного и муниципального права
Орловского филиала РАНХиГС при Президенте Российской Федерации (Россия)

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена проблемам взаимодействия Уполномоченного по правам человека субъектов РФ с органами государственной власти и местного самоуправления. Автором рассмотрен механизм взаимодействия Уполномоченного с другими субъектами, который включает в себя: 1) нормативное предписание, устанавливающее возможность взаимодействия; 2) юридический факт, который позволяет начать процесс взаимодействия; 3) правоотношение, в котором есть права и соответствующие им обязанности. Изучены виды взаимодействия в зависимости от направлений деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Ключевые слова: Уполномоченный по права человека, механизмы взаимодействия, виды взаимодействия, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Изменения законодательства Российской Федерации, обусловленные социально-экономическими процессами и реформированием российской государственности, вызвали необходимость в дальнейшем осмыслении ряда правозащитных правовых институтов, в том числе института Уполномоченного по правам человека.

В Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предусмотрена возможность децентрализации службы Уполномоченного путем учреждения подобных органов в субъектах Федерации, что учитывает федеративный характер устройства России. Становление института Уполномоченного по правам человека в регионах России шло довольно медленно и встречало сопротивление со стороны органов власти субъектов Российской Федерации[1]. В настоящее время институт Уполномоченного по правам человека стал реальной действительностью в 67 субъектах Российской Федерации[2]. Динамика развития данного публично-правового института, созданного в целях восстановле-

ния нарушенных прав граждан, накопленный положительный опыт его работы дают веские основания предполагать его дальнейшее развитие и введение во всех субъектах Федерации.

Уполномоченные по правам человека являются государственными органами, которые участвуют во всех четырех структурных элементах механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: в охране, защите, пропаганде прав и свобод и оказании правовой помощи. Важно подчеркнуть, что при осуществлении деятельности по защите прав человека Уполномоченный по правам человека в субъекте Федерации не может действовать обособленно от других государственных органов. Для наиболее эффективной реализации своих полномочий по восстановлению нарушенных прав граждан ему необходимо исполнять возложенные на него функции совместно с государственными, общественными и другими структурами.

Полагаем, что именно этот аспект деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации является наименее урегулированным. Необходимо разрешение проблемных вопросов и противоречий, возникающих при взаимодействии Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с другими структурами. Ведь именно от повышения качества такого взаимодействия зависит уровень удовлетворенности жизнью, обеспечения прав человека во всех субъектах Российской Федерации.

Процесс взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти, органами местного самоуправления и иными структурами — это активная, согласованная деятельность, направленная на защиту прав и свобод человека и гражданина, их соблюдение и уважение государственными органами субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Механизм взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с другими структурами — такое же правовое явление, как механизм правового регулирования, механизм защиты прав и свобод и т.д.

Механизм взаимодействия Уполномоченного с другими субъектами включает в себя: 1) нормативное предписание, устанавливающее возможность взаимодействия; 2) юридический факт, который позволяет начать процесс взаимодействия; 3) правоотношение, в котором есть права и соответствующие им обязанности[3].

Для повышения эффективности взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и представительных (законодательных) органов субъекта Российской Федерации следует законодательно закрепить право законодательной инициативы Уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации. Кроме того, региональные парламенты по итогам заслушивания ежегодных докладов Уполномоченных должны принимать постановления, предусматривающие обязанность органов власти принимать меры по устранению выявленных в докладе нарушений прав человека. Одной из наиболее эффективных форм взаимодействия Уполномоченного с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации является право безотлагательного приема Уполномоченного руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти, которое следует закрепить в законах субъектов Федерации.

До законодательного решения проблемы взаимодействия Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, их территориальными органами в субъектах Федерации наиболее приемлемым и эффективным с точки зрения практической реализации представляется осуществление названного взаимодействия в форме заключения двусторонних соглашений (договоров) о сотрудничестве, информационном обмене и т.п. Так, например, Уполномоченным по правам человека в Орловской области в 2011 году подписаны двусторонние соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с прокуратурой Орловской области, УМВД по Орловской области, УФСИН России по Орловской области, Орловским областным

судом, Отделом законодательства субъектов РФ в Орловской области Управления Министерства юстиции РФ по ЦФО, УФССП РФ по Орловской области, Общественной палатой Орловской области, отдельными общественными организациями, что является мощной поддержкой для работы по соблюдению и защите прав и свобод человека в Орловской области[4].

Субъекты таких соглашений на добровольных началах предусматривают объединение усилий по обеспечению и соблюдению прав и свобод человека, усилению информационного взаимодействия, совершенствованию законодательства в различных сферах. В рамках соглашений возможно проведение совместных проверок по фактам нарушений прав и свобод граждан, принятие мер дисциплинарного характера к виновным должностным лицам и др.

Таким образом, специфика деятельности Уполномоченного по правам человека заключается именно в том, что он обеспечивает нормальное функционирование других государственных органов с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина, оказывает содействие в устранении выявленных нарушений прав человека со стороны государственных органов, совершенствование административных процедур, оптимизацию законодательства в области прав и свобод человека и гражданина.

Способствуя приведению в действие системы сдержек и противовесов и контрольных механизмов в рамках системы определенной ветви власти, Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации является,прежде всего механизмом самоограничения государственной власти.

Процесс взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами власти, местного самоуправления и другими структурами (правоохранительными органами, судами и негосударственными структурами) осуществляется в соответствии с определенными принципами, имеет свои цели и функции.

Целью такого взаимодействия является защита прав и свобод человека и гражданина, их соблюдение и уважение государственными органами субъекта РФ, органами местного самоуправления и их должностными лицами. Функцией взаимодействия является координация деятельности его субъектов для достижения общей цели их взаимодействия.

Таким образом, процесс взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти, органами местного самоуправления и другими структурами можно определить как активную, согласованную деятельность, направленную на достижение единой цели — защиту прав и свобод человека и гражданина, их соблюдение и уважение государственными органами субъекта РФ, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

При этом взаимодействие основывается на нескольких обязательных принципах: добровольности; единства целеполагания; согласованного действия.

В юридической литературе выделяют различные формы взаимодействия, большинство из которых может быть применено в деятельности Уполномоченных по правам человека в субъекте Федерации. Следует подчеркнуть, что на практике виды и формы совместной деятельности весьма разнообразны и зависят от различных обстоятельств: направления совместной деятельности, специфики компетенции субъектов взаимодействия, реальных возможностей сторон и т.д.

В зависимости от направлений деятельности Уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации выделяются следующие виды взаимодействия:

— взаимодействие по выявлению нарушений прав и свобод человека и гражданина и устранению выявленных нарушений;

— взаимодействие по проведению аналитической работы в области прав и свобод человека и гражданина, в том числе по совершенствованию законодательства;

— взаимодействие по правовому просвещению в области прав и свобод человека и гражданина; взаимодействие в сфере международного сотрудничества[5].

В зависимости от инициатора совместных действий взаимодействие можно подразделить на следующие виды:

— взаимодействие, осуществляемое по инициативе Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации;

— взаимодействие, осуществляемое по инициативе представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и т.п.[6].

Взаимодействие государственных институтов между собой и с другими структурами представляется возможным разделить на внутреннее и внешнее. Внутреннее взаимодействие — это процесс воздействия субъектов друг на друга, при котором их взаимное влияние как элементов единого механизма влечет развитие и совершенствование каждого. Внешнее взаимодействие — это их совместные действия.

По отношению к Уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации внешнее взаимодействие направлено на содействие реализации прав и свобод человека и гражданина. Внутреннее взаимодействие направлено на повышение эффективности государственного и муниципального управления.

В процессе осуществления своей деятельности Уполномоченные по правам человека взаимодействуют с различными структурами. В зависимости от субъектного состава Уполномоченные взаимодействуют:

1) с органами законодательной власти субъекта Федерации;

2) с органами исполнительной власти субъекта Федерации;

3) с органами местного самоуправления;

4) с территориальными подразделениями федеральных органов государственной власти;

5) с правоохранительными органами;

6) с судебной властью;

7) с организациями различных форм собственности;

8) с общественными организациями[7].

Анализ регионального законодательства позволяет выделить такие формы взаимодействия с органами законодательной власти субъекта Российской Федерации, как внесение в законодательный орган предложений об изменении законодательства в сфере прав и свобод человека; предоставление ежегодного и специальных докладов Уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации; участие Уполномоченного в заседаниях органов законодательной власти субъектов с правом совещательного голоса; обращение Уполномоченных в органы законодательной власти субъектов с предложением о создании комиссии по расследованию фактов нарушений прав граждан[8].

Для повышения эффективности процесса такого взаимодействия необходимо наделить региональных Уполномоченных правом законодательной инициативы, что позволит сократить путь продвижения законодательных предложений Уполномоченных и исключить из данного процесса посредников — субъектов законодательной инициативы. Кроме того, органам законодательной власти субъектов предлагается по результатам заслушивания докладов Уполномоченных принимать соответствующие постановления, содержащие рекомендации и предложения органам исполнительной власти и местного самоуправления субъекта о недопущении дальнейших нарушений прав граждан.

Основное направление процесса взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с исполнительными органами власти субъекта Федерации — восстановление нарушенных прав человека и гражданина, осуществляемое Уполномоченными через прием и рассмотрение обращений граждан. Региональное законодательство предусматривает такие формы взаимодействия с органами исполнительной власти и их должностными лицами при проведении проверки по жалобе, как беспрепятственное посещение всех органов государственной власти субъекта, присутствие на заседаниях их коллегиальных органов; запрос и получение от государственных органов субъекта и их должностных лиц сведений, документов и материалов, необходимых для рассмотрения жалобы; получение объяснений должностных лиц и государственных служащих по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы; проведение проверки деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, относительно которых Уполномоченный располагает информацией о нарушениях прав человека.

При взаимодействии Уполномоченного по правам человека с территориальными

органами федеральных органов власти возникают проблемы взаимодействия Уполномоченных с территориальными органами федеральных органов власти. Если основы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации с органами государственной власти субъекта и органами местного самоуправления закреплены законодательством субъекта Российской Федерации, то возможность взаимодействия с федеральными органами государственной власти никак не регламентирована.

Вместе с тем наибольшее число обращений граждан к региональным Уполномоченным связано с вопросами, относящимися к компетенции федеральных органов государственной власти, включающих их территориальные подразделения. Наиболее приемлемым и эффективным с точки зрения практической реализации представляется осуществление взаимодействия Уполномоченных с федеральными структурами в форме заключения двусторонних соглашений (договоров) о сотрудничестве, информационном обмене и т.п.

Конституция Российской Федерации (ст. 18) устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления. В отношении местного самоуправления это конституционное требование не просто является дополнением к государственным процедурам обеспечения соблюдения и защиты прав и свобод, а отражает сущность и целевое предназначение муниципальной власти как самостоятельной формы народовластия. С учетом того, что органы местного самоуправления имеют достаточно большие полномочия в области обеспечения и защиты социальных, трудовых, жилищных и других конституционных прав граждан, большое значение приобретает использование Уполномоченным различных форм взаимодействия с органами местного самоуправления в целях защиты и восстановления прав и свобод граждан.

Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и органов местного самоуправления осуществляется по следующим направлениям: рассмотрение Уполномоченным жалоб на действие (бездействие) органов местного самоуправления и их должностных лиц; рассмотрение обращений граждан по вопросам местного значения; совершенствование правовых актов органов местного самоуправления; правовое просвещение населения[9].

В целях приближения института Уполномоченного по правам человека к населению в муниципальных образованиях субъекта РФ необходимо использовать такую форму взаимодействия с органами местного самоуправления, как создание института общественных помощников (представителей) Уполномоченного в муниципальных образованиях, что позволит повысить доступность Уполномоченного как одного из средств внесудебной защиты для наиболее уязвимых социальных слоев населения.

Особое значение в деятельности регионального института Уполномоченного по правам человека придаётся взаимодействию с органами государственной и муниципальной власти, правоохранительными органами, в том числе на уровне РФ и международных контактов, поскольку решение большинства актуальных вопросов защиты прав граждан в различных сферах основано на сотрудничестве и взаимопонимании с руководством региона, структурами законодательной и исполнительной власти.

Следует отметить, что на федеральном уровне региональный Уполномоченный активно взаимодействует с Уполномоченным по правам человека в РФ, Общественной палатой РФ, Общественным Советом ЦФО, министерствами и ведомствами.

Сотрудничество и поддержка в решении вопросов защиты прав граждан — вот основная характеристика отношений, сложившихся в нашей стране.

Исходя из общего стремления к максимальному обеспечению гарантий государственной защиты, соблюдения и уважения прав человека и гражданина, а также принимая во внимание необходимость взаимодействия в области защиты прав человека с целью сотрудничества с государственными органами в сфере защиты прав и свобод человека, институтом Уполномоченного были разработаны и заключены Соглашения о взаимодействии в области защиты прав и свобод человека с УВД по Орловской области, УГИБДД УВД по Орловской области, проку-

ратурой Орловской области, УФМС России по Орловской области, Орловским областным судом. В частности, разработан перечень совместных мероприятий Уполномоченного по правам человека в Орловской области и Управления Федеральной Миграционной службы по Орловской области об основных формах взаимодействия и сотрудничества в целях соблюдения и восстановления нарушенных прав человека и гражданина[10].

На основании изложенного следует сделать вывод, что организация взаимодействия Уполномоченного по правам человека с органами государственной власти и местного самоуправления по вопросам защиты прав человека способна оказать положительное влияние на развитие данного правового института.

Таким образом, взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления с Уполномоченным по правам человека — это процесс, направленный на установление закономерных связей с целью выработки эффективного механизма совместных действий, необходимого для выявления нарушений прав и свобод человека и гражданина и устранения выявленных нарушений.

Основная задача взаимодействия Уполномоченного по правам человека с органами власти и управления должна заключаться не в дублировании полномочий, а в сотрудничестве по решению вопросов по схожим предметам ведения, не противопоставлять себя, а указывать на недочеты и предлагать варианты решения.

---

[1] Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ от 26.02.1997 (в ред. от 28.12.2010) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011; 2011. № 1. Ст. 1.

[2] Президент РФ: Официальный сайт [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://президент.рф/news/16260

[3] См.: Семенова А.Ю. Уполномоченный по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2006. С. 12.

[4] См.: Отчетный доклад Уполномоченного по правам человека в Орловской области за 2011 год [Электронный ресурс]. — Режим доступа:www.ombudsman57.ru

[5] См.: Лукашова Н.Ф. Место Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ в системе органов государственной власти // Правовая культура. 2008. № 2 (5). С. 134 — 139.

[6] См.: Семенова А.Ю. Уполномоченный по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2006. С. 16.

[7] См.: Лукашова Н.Ф. Указ. соч.

[8] См.: Васютин Ю.С. О соблюдении и защите прав граждан в Орловской области на этапе преодоления кризисных последствий. — Орел: Издательство ОРАГС, 2011. С. 29.

[9] См.: Отчетный доклад Уполномоченного по правам человека за 2011 год. [Электронный ресурс] — Режим доступа: www.ombudsman.ru; Отчетный доклад Уполномоченного по правам человека за 2010 год. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.ombudsman.ru.

[10] См.: Отчетный доклад Уполномоченного по правам человека за 2011 год. [Электронный ресурс] — Режим доступа: www.ombudsman57.ru

---

Zaytseva O.V., e-mail: vestnik.gmu@yandex.ru
Assistant of the department of constitutional and municipal law of the Orel branch of RANE and CS under the President of the Russian Federation (Russia)

PROBLEMS OF INTERACTION OF THE HUMAN RIGHTS OMBUDSMAN IN THE RUSSIAN FEDERATION WITH THE STATE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

The article is devoted to the interaction of the Human Rights Ombudsman of the Russian Federation of subjects of the RF with state and local authorities. The author studies the mechanism of interaction between the Ombudsman with other subjects which includes: 1) the normative instruction, establishing interoperability, 2) legal fact, which allows to start the process of interaction, and 3) a legal relationship in which there are rights and corresponding duties. Types of interaction depending on the activities of the Human Rights Ombudsman in the Russian Federation are studied.

Key words: the Human Rights Ombudsman, the mechanisms of interaction, types of interactions, public authorities, local self-government.