УДК 342.7(477+470)

Лазарева Л.А.,
аспирант кафедры права и европейской интеграции
Днепропетровского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины
(Украина, г. Днепропетровск)

КОНСУЛЬТАТИВНЫЕ ОРГАНЫ ПРИ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ОПЫТА УКРАИНЫ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья рассматривает институт омбудсмена как элемент демократического управления в разных странах, где, несмотря на свою относительную молодость, в своем реформировании следуют по пути специализации своей деятельности. Когда в стране нет узкоспециализированных омбудсменов, национальные омбудсмены с целью повышения эффективности своей деятельности за счет использования потенциала институтов гражданского общества создают консультативные органы. Поэтому консультативные органы являются интересным объектом исследования как элемент механизма защиты прав и свобод человека Уполномоченными по правам человека в разных странах.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, консультативные органы, защита прав и свобод человека.

Институт Уполномоченного по правам человека на современном этапе становления демократических институций во всем мире является неотъемлемой частью системы защиты прав человека. Украина относится к тем странам, в которых проходит усиление дееспособности этого института, принимаются меры к повышению его эффективности, при этом учитывается как опыт других стран в этом вопросе, так и мнения специалистов-правозащитников, ученых, общественных и профсоюзных организаций и других заинтересованных субъектов. На этом пути Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека Валерия Лутковская с целью эффективного использования потенциала институтов гражданского общества в Украине в июле 2012 г. соответствующими нормативно-правовыми актами создала и утвердила состав Консультативного совета при Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека [1, 2]. Несмотря на то, что еще в 1998 году статьей 10 Закона Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека» закреплена

возможность создания консультативного совета (который может действовать и на общественных началах) из лиц, имеющих опыт работы в области защиты прав и свобод человека и гражданина с целью предоставления консультационной поддержки, проведения научных исследований, а также изучения предложений по улучшению состояния защиты прав и свобод человека и гражданина, реализована эта норма была только через 15 лет с начала работа института Омбудсмена в Украине [3]. В Российской Федерации статья 41 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» 1997 г. о возможности создания экспертного совета из лиц, обладающих необходимыми познаниями в области прав и свобод человека и гражданина при Уполномоченном в целях оказания консультативной помощи, была реализована намного раньше и действует эффективно как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ [4]. Поэтому исследование опыта работы консультативных органов при Уполномоченных в РФ для Украины в начале функционирования подобного института является актуальным и целесообразным.

Одним из первых распоряжений нового Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека было проведение комплексного анализа результатов мониторинга деятельности Омбудсмена и его Секретариата со стороны неправительственных организаций, специализирующихся в области защиты прав человека, а также разработка плана действий по устранению выявленных недостатков и реформированию института в целом. В связи с этим по результатам первых двух месяцев работы нового украинского Уполномоченного был составлен перечень проблемных вопросов, требующих немедленного реагирования и рекомендаций по устранению существенных недостатков в деятельности Уполномоченного по правам человека и его Секретариата. К числу таких вопросов относилось решение о создании Консультативного Совета при Омбудсмене, для урегулирования которого были предприняты следующие шаги: Концепция деятельности Консультативного Совета публично обсуждена с представителями неправительственных организаций; создана рабочая группа по формированию Консультативного Совета, в состав которой вошли известные представители правозащитных и профсоюзных организаций, а также представители СМИ; объявлена процедура выдвижения и отбора членов Консультативного Совета.

Основными направлениями деятельности Совета являются:

1) анализ соблюдения прав человека и основных свобод органами власти и местного самоуправления, объединениями граждан, предприятиями, учреждениями, организациями независимо от форм собственности, их должностными и служебными лицами;

2) подготовка рекомендаций к содержанию ежегодных и специальных докладов Уполномоченного о состоянии соблюдения и защиты прав человека и основных свобод;

3) участие в подготовке материалов для конституционных представлений Уполномоченного в Конституционный Суд Украины и представлений Уполномоченного в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

4) проведение консультаций с общественностью с целью согласования позиций по актуальным проблемам в сфере соблюдения и защиты прав человека и основных свобод;

5) содействие реализации общественных инициатив по предотвращению нарушения прав и свобод человека и их восстановлению;

6) участие в осуществлении экспертизы законопроектов и подзаконных нормативно-правовых актов, касающихся соблюдения прав человека и основных свобод;

7) анализ мероприятий и документов, которые готовятся органами власти и непосредственно или косвенно касаются вопросов, связанных с соблюдением и защитой прав человека и основных свобод;

8) организация и проведение исследований в сфере защиты прав человека и основных свобод;

9) подготовка предложений по совершенствованию деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

10) анализ и систематизация международного опыта в сфере защиты прав человека и основных свобод;

11) содействие формированию правовой культуры и правовой информированности населения;

12) содействие сотрудничеству Уполномоченного с общественными и профсоюзными организациями, а также средствами массовой информации.

Основными формами и направлениями работы Совета являются очередные и внеочередные заседания, а также создание и деятельность постоянных и временных экспертных рабочих групп, которые должны готовить: предложения о совершенствовании деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; способствовать формированию правовой культуры и правовой информированности населения; способствовать углублению сотрудничества Уполномоченного с общественными и профсоюзными организациями, а также средствами массовой информации. Решение о создании, реорганизации или о прекращении деятельности Совета принимает Уполномоченный.

Создание Консультативных Советов при омбудсменах является довольно распространенным в мировой практике. Это касается как специализированных советов при национальном омбудсмене, так и советов при специализированных омбудсменах. Например, Консультативный комитет омбудсмена при Омбудсмене национальной обороны и вооруженных сил Канады состоит из десяти добровольцев, обладающих специализированными знаниями в канадских вооруженных силах и всесторонними знания профессии омбудсмена. Комитет предоставляет омбудсмену и его аппарату стратегические консультации, связанные с мандатом, профессиональными принципами и структурой аппарата.

Комитет также обеспечивает важный вклад в некоторые более широкие вопросы, стоящие перед Департаментом национальной обороны и вооруженных сил Канады, в том числе: операционные травмы стресса и посттравматических стрессовых расстройств, лечение военнослужащих, получивших травмы в ходе их обслуживания, и задач, стоящих перед военной семьей. В рамках своих полномочий Консультативный комитет омбудсмена: консультирует омбудсмена по вопросам, касающимся благополучия и справедливого отношения к членам общины обороны; делает замечания и комментарии по системным проблемам в рамках Департамента национальной обороны и вооруженных сил Канады и рекомендует омбудсмену пути решения этих вопросов, а также служит индикатором для инициатив и рекомендаций, рассматриваемых омбудсменом. Члены комитета, как правило, назначаются сроком на 2 года с возможностью продления на такой же срок [8].

В Канаде и Омбудсмен ветеранов также работает при поддержке Консультативного Совета, который создан с целью оказания консультативной помощи Омбудсмену ветеранов по вопросам, связанным с его полномочиями. Как представители ветеранов, члены комитета помогают в укреплении благосостояния всех ветеранов по выявлению возникающих вопросов, важных для ветеранов сообщества, и дают рекомендации омбудсмену, как лучше подойти к разрешению этих вопросов. Кроме того, члены комитета в целях повышения осведомленности аппарата Омбудсмена поддерживают связи с организациями ветеранов. Консультативный комитет состоит из председателя, шести военных ветеранов, одного ветерана канадской полиции, а также трех профессиональных консультантов в областях, имеющих отношение к деятельности Омбудсмена. Есть также ассоциированные члены, которые предоставляют консультации Омбудсмену в случае необходимости по специфическим вопросам [10].

Еще один пример. Специализированный омбудсмен Англии — Парламентский омбудсмен по вопросам здравоохранения — также является примером работы омбудсмена при поддержке консультативного органа. Главной задачей Консультативного Совета является предоставление поддержки и консультативной помощи омбудсмену в обеспечении руководства и эффективного управления аппаратом омбудсмена. Совет также оценивает внеш-

ние тенденции развития института для оказания помощи в разработке политики и практики Парламентского омбудсмена по вопросам здравоохранения в Англии. Консультативный совет дает конкретные советы и поддержку Уполномоченному по вопросам цели, видения и миссии; стратегическим направлениям деятельности и её планирования; ответственности перед заинтересованными сторонами, включая управление государственными средствами; внутреннего контроля и механизмов управления рисками. Консультативный Совет является только консультативным органом омбудсмена и не имеет права принятия решений.

Заседания совета проводятся шесть раз в год, четыре из которых приурочены к рассмотрению вопроса о ежеквартальных отчетах об исполнении и два — к рассмотрению более стратегических вопросов, а также брифингам о внешних и внутренних событиях. Кворум совета составляет не менее трех членов, один из которых — омбудсмен [9].

Таких примеров консультативных органов в разных странах довольно много, но рассмотрим более детально опыт Российской Федерации. По аналогии в РФ сложилось три основных вида указанных органов: экспертные советы[1], общественные советы[2] и общественные экспертные советы[3]. При Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации действует один консультативный орган — Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, в некоторых субъектах Российской Федерации при соответствующем Уполномоченном по правам человека одновременно функционирует несколько консультативных органов (например, при Уполномоченных по правам человека в Амурской и Новгородской областях). В отдельных субъектах Российской Федерации при Уполномоченных по правам человека учреждены узкоспециализированные консультативные органы[4] [5, с. 13]. Так же, как и в Украине, Консультативные органы при Уполномоченных по правам человека в РФ являются постоянно действующими органами, функционирующими на общественных началах.

Основной задачей экспертных советов является профессиональное консультирование Уполномоченных по правам человека по вопросам их компетенции, что способствует компетентному осуществлению Уполномоченными своих полномочий. Общественные советы обеспечивают участие общественности в выработке решений, принимаемых по вопросам компетенции Уполномоченных по правам человека. Основными функциями общественных советов являются: ориентирующая, мобилизационная и координирующая. Единство в определении целей, задач и функций общественных экспертных советов в положениях о них отсутствует.

Экспертный общественный совет при Уполномоченном по правам человека в городе Москве, исходя из анализа его целей, задач и функций, можно охарактеризовать как экспертный консультативный орган с элементами статуса общественного органа. По мнению Эмих В.В., единообразно охарактеризовать правовой статус иных общественных консультативных органов при Уполномоченных по правам человека затруднительно [5, с. 13]. Так, целью деятельности Общественного экспертного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Республике Саха (Якутия) и Общественного экспертного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае является обеспечение государственной защиты прав ребенка, что характерно для независимых правозащитных органов. Основными задачами Общественного экспертного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Республике Саха (Якутия), по сути, являются координация деятельности республиканских министерств и ведомств в области обеспечения государственной защиты прав ребенка и оказание организационно-методической помощи органам государственной власти Республики Саха (Якутия), ответственным за обеспечение и защиту прав ребенка. Основной задачей Общественного экспертного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае является выработка согласованных решений соответствующего Уполномоченного, органов государственной власти, органов

местного самоуправления, общественных организаций по вопросам улучшения положения детей. Задачи обозначенных органов свидетельствуют о том, что данные органы являются преимущественно координационными. Функции анализируемых органов разнообразны: анализ положения детей, разработка предложений по приоритетным направлениям политики в отношении детей, изучение опыта работы органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, подготовка предложений высшему должностному лицу соответствующего субъекта Российской Федерации по вопросам защиты прав ребенка и др.

Следует отметить, что в Украине существует несколько видов узкоспециализированных уполномоченных. В первую очередь это Уполномоченный Президента Украины по правам детей, должность которого утверждена 11 августа 2011 г. Указом Президента Украины № 811/2011 «Вопросы Уполномоченного Президента Украины по правам детей» [6]. Специализированный Уполномоченный утвержден также при Министерстве юстиции Украины — это Правительственный уполномоченный по делам Европейского суда по правам человека [7]. Украинский Омбудсмен также имеет представителей по направлениям: Представитель Уполномоченного по вопросам реализации национального превентивного механизма, Представитель Уполномоченного по вопросам соблюдения социально-экономических и гуманитарных прав, Представитель Уполномоченного по вопросам соблюдения прав ребенка, недискриминации и гендерного равенства, Представитель Уполномоченного по вопросам соблюдения избирательных прав граждан и Представитель Уполномоченного по вопросам соблюдения прав в области информационного права и персональных данных. Также Омбудсмен имеет двух советников и помощника, трех представителей в составе Секретариата Уполномоченного. Общая численность аппарата Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, в том числе работников его Секретариата, составляет чуть более 200 человек.

Таким образом, специализация представителей, конечно, является очень важным аспектом максимально квалифицированного рассмотрения обращений, но при этом требует повышенного внимания к уровню их профессионализма. Создание консультативных органов при Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека является, безусловно, положительным шагом на пути к определению путей реформирования института, повышению уровня профессионализма представителей Уполномоченного, содействует повышению уровня выявления актуальных проблем в сфере защиты прав человека. При всей позитивности деятельности этого органа, останавливаться на его создании недостаточно. Анализ и адаптация в Украине опыта Российской Федерации по созданию узкоспециализированных консультативных советов и повышению уровня содействия с профильными общественными организациями также могли бы стать одним из шагов к повышению уровня эффективности работы Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека и становлению гражданского общества в Украине.

Библиографический список

1. Наказ Про створення консультативної ради // [Электронный ресурс]. — URL: http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?Option=com_content&view=article&id=1847:2012-07-10-07-58-00&catid=228:2012&Itemid=230 (дата обращения: 23.03.2013)

2. Положення про консультативну раду при Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини // [Электронный ресурс]. — URL: http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?Option=com_content&view=article&id=1850:2012-07-10-08-09-59&catid=27:2010-12-08-14-17-05&Itemid=37(дата обращения: 23.03.2013)

3. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 груд. 1997 року №776/97—ВР// [Электронный ресурс]. — URL: zakon.rada.gov.ua/cgi—bin/laws/main.cgi?Nreg=776%2F97—%E2%F0 (дата обращения: 23.03.2013).

4. Федеральный конституционный закон Об Уполномоченном по правам чело-

века в Российской Федерации // [Электронный ресурс]. — URL: http://www.mshr-ngo.ru/docs/upzak.htm (дата обращения: 25.03.2013).

5. Эмих В.В. Правовой статус консультативных органов при Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации / В.В. Эмих // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 1. — С. 12—16.

6. Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини: Указ Президента України від 11 серп. 2011 року №811/2011 // [Электронный ресурс]. — URL: http://www.president.gov.ua/documents/ 13858.html (дата обращения: 27.03.2013).

7. Про затвердження Положення про представника Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини і регіональне відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини — 09.02.2007. — м. Київ. — № 44/5 // [Электронный ресурс]. — URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0044323-07 (дата обращения: 27.03.2013)

8. Advisory Committee // [Электронный ресурс]. — URL: http://www.ombudsman.forces.gc.ca/ac-cc/index-eng.asp (дата обращения: 28.03.2013)

9. The Parliamentary and Health Service Ombudsman Advisory Board // [Электронный ресурс]. — URL: http://www.ombudsman.org.uk/about-us/who-we-are/governance/advisory-board (дата обращения: 28.03.2013)

10. The Veterans Ombudsman Advisory Committee // [Электронный ресурс]. — URL: http://www.ombudsman-veterans.gc.ca/ombudsman/ committee-comite-eng.cfm (дата обращения: 28.03.2013).

[1] Например, Консультационный совет по вопросам прав и свобод человека и гражданина при Уполномоченном по правам человека в Пензенской области, Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан.

[2] Например, Общественный совет при Уполномоченном по правам человека в Саратовской области, Общественный совет при Уполномоченном Государственного Совета Республики Дагестан по правам ребенка.

[3] Например, Общественный экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике по вопросам прав и свобод человека и гражданина, Общественный экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в городе Москве.

[4] Например, Общественный совет при Уполномоченном по правам человека в Саратовской области по вопросам защиты прав мигрантов, Экспертный совет по вопросам реализации прав на свободу слова и доступ к информации в Самарской области.

Lazareva L.A., e-mail: alisa_d@ukr.net
Post graduate student of the department of law and European integration of Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Dnepropetrovsk, Ukraine)

ADVISORY BODIES RESPONSIBLE FOR HUMAN RIGHTS: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE EXPERIENCE OF UKRAINE AND RUSSIA

The article examines the institution of the ombudsman as an element of democratic governance in different countries, despite its relative youth reform follows the path of specialization of its activities. When there are no specialized ombudsmen in the country, national ombudsmen in order to improve their performance through the use of the capacity of civil society create advisory bodies. That's why advisory bodies are an interesting object of study as part of the mechanism of protection of the rights and freedoms of the Commissioners for Human Rights in different countries.

Key words: Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, advisory bodies, protection of person's rights and freedoms.