

**Н.Ф. Лукашова\***

## **Место Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ в системе органов государственной власти**

Уполномоченный по правам человека является важнейшим публично-правовым институтом, новым для современной России. Цель деятельности данного института – содействие соблюдению и уважению государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами прав и свобод человека и гражданина и их защита.

Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечёт пересмотра компетенции тех органов, которые в соответствии с законодательством обеспечивают защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. Особенность статуса Уполномоченного заключается в том, что он избирается законодательным органом области, но независим в своей деятельности по защите прав граждан.

В системе разделения властей Российской Федерации Уполномоченный по правам человека занимает особое место, он не принадлежит ни к судебной, ни к исполнительной, ни к законодательной власти. Данный институт выступает в качестве элемента механизма контроля органов законодательной (представительной) власти субъектов Федерации за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления субъектов РФ, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в сфере обеспечения ими соблюдения прав и свобод граждан.

Своеобразие правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ состоит в том, что он является связующим звеном между гражданским обществом и властью в субъекте Федерации, между гражданином и чиновником. Он выступает в качестве характерного «посредника» между ними, осуществляет мониторинг действий органов государственной власти с позиции соответствия принципам и нормам международного права в области прав человека, вырабатывает и предлагает государственным структурам рекомендации по совершенствованию их деятельности, консультирует государственные структуры, способствует распространению информации и правовому просвещению граждан по вопросам защиты прав и свобод человека.

Этот институт обладает тем достоинством, что граждане не испытывают формальных трудностей при осуществлении контакта с Уполномо-

---

\* Уполномоченный по правам человека в Саратовской области.

ченным. Уполномоченный, не имея властных полномочий, способствует защите нарушенных прав граждан и их восстановлению посредством убеждения, побуждения соответствующих государственных органов и должностных лиц к соблюдению прав граждан.

Система видов деятельности Уполномоченного включает в себя: содействие в восстановлении нарушенных прав, совершенствовании законодательства о правах человека и приведении его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитии сотрудничества в сфере прав человека, просвещения по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Одним из важных признаков, определяющих правовой статус Уполномоченного по правам человека, является независимость. Анализ законов субъектов Российской Федерации об Уполномоченном по правам человека в соответствующем субъекте Федерации показал, что почти во всех субъектах Федерации, где создан данный институт (за исключением Республики Башкортостан), Уполномоченный по правам человека и его аппарат являются государственным органом, не относящимся ни к одной из ветвей власти субъекта Федерации.

Независимость института Уполномоченного по правам человека в субъектах Федерации подчеркивается закреплением в соответствующих законах субъектов Федерации «независимости и неподотчетности» Уполномоченного каким-либо государственным органам и должностным лицам.

Важным признаком независимости института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации является также отношение должности Уполномоченного к государственным должностям и наделение сотрудников аппарата Уполномоченного статусом государственных служащих, что предусматривает наличие у них специальных государственных гарантий.

Как исключение, следует отметить, что в Законе Республики Башкортостан от 3 июля 2007 г. № 450-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан» не упоминается о порядке финансирования Уполномоченного. В ст. 23 Закона закрепляется, что «обеспечение деятельности Уполномоченного осуществляется лицами из числа работников Секретариата Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан». В результате в структуре Государственного Собрания Республики Башкортостан был образован сектор по обеспечению деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан. Исходя из этого, следует понимать, что институт Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан является практически частью структуры представительного органа власти Республики Башкортостан. В связи с этим говорить о самостоятельности данного института не представляется возможным.

Одним из существенных признаков правового статуса Уполномоченного по правам человека является неполитизированная природа его учреждения. Она заключается в следующем: во-первых, сам институт создается не политической партией или общественным объединением, преследующим политические цели, или их политическими структурами; во-вторых, перед институтом Уполномоченного по правам человека не ставится задача достижения политических целей; в-третьих, в большинстве

законов субъектов Федерации закреплены нормы о том, что Уполномоченный по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или общественного объединения, преследующего политические цели. Однако, например, в законах об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской, Московской, Саратовской областях нормы, ограничивающие политическую деятельность Уполномоченного по правам человека, отсутствуют.

На наш взгляд, «деполитизированность» Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, а в конечном итоге – его статуса, должна быть законодательно закреплена, что послужило бы еще одним из оснований его независимости, выступило бы в качестве одной из основ доверия граждан к данному институту. В противном случае будет ставиться вопрос доверия институту Уполномоченного по правам человека, доверия его авторитету, невосприятия его как позитивного института урегулирования конфликтов между обществом и властью.

Однако, несмотря на независимость статуса Уполномоченного по правам человека, необходимо определить место данного института среди органов государственной власти.

Например, в Законе Республики Татарстан от 3 марта 2000 г. № 95 (в ред. от 09.08.2003) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» в число задач Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан входит содействие «взаимодействию государственных органов Республики Татарстан в защите прав и свобод человека и гражданина». В Законе Республики Калмыкия от 13 ноября 2000 г. № 85-П-З (в ред. от 03.07.2006) указывается также, что Уполномоченный по правам человека «информирует органы государственной власти Республики и общественность о положении дел в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Республике».

В Законе Калининградской области (в ред. от 02.11.2006) «Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области» это положение приведено в несколько иной формулировке, однако существенно меняющей его смысл: Уполномоченный должен информировать о положении дел в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина, но уже не органы государственной власти и общественность, а жителей области. В этом же Законе (ст. 2) указываются следующие задачи Уполномоченного:

- содействие совершенствованию механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- содействие в координации деятельности органов государственной власти Калининградской области и органов местного самоуправления Калининградской области в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Как показывает опыт работы Уполномоченного по правам человека, на территории Саратовской области удалось добиться эффективного взаимодействия с властными структурами. В связи с нарушением прав граждан Уполномоченный осуществляет совместные выездные проверки с представителями органов власти и местного самоуправления, организует семинары, круглые столы по проблемам соблюдения прав человека.

Осуществляя взаимодействие с органами исполнительной власти Саратовской области, Уполномоченный принимает активное участие в посто-

янно действующих совещаниях, заседаниях правительства области, совещаниях и коллегиях других органов власти. Например, в октябре прошлого года Уполномоченный выступил на постоянно действующем совещании с курируемыми министерствами и ведомствами при заместителе председателя правительства Саратовской области на тему: «Об обращениях жителей области к Уполномоченному по правам человека в Саратовской области по вопросам, входящим в компетенцию министерств социальной сферы». По итогам выступления Уполномоченного было вынесены рекомендации областным министерствам.

Один из действенных способов, которым может воспользоваться Уполномоченный по правам человека в субъекте Федерации при осуществлении своей деятельности, в том числе при проверке по жалобе, — это безотлагательный прием руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, администраций мест принудительного содержания. Данное право закреплено в Законе Республики Татарстан от 3 марта 2000 г. № 95 (в ред. от 09.08.2003) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан», в отдельной статье Закона Нижегородской области от 9 января 2004 г. № 3-3 (в ред. от 26.10.2006) «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области» (ст. 20).

К сожалению, данное положение закреплено далеко не во всех законах субъектов Российской Федерации об Уполномоченном по правам человека. Уполномоченный по правам человека в Саратовской области таким правом не обладает. Как показывает практика, при восстановлении нарушенных прав граждан Уполномоченный по правам человека зачастую должен отреагировать сразу же, иначе теряется смысл обращения к нему гражданина, в связи с тем что могут наступить обстоятельства, когда права последнего восстановить уже будет объективно невозможно. В данной ситуации Уполномоченный должен действовать немедленно, при этом непродуктивно ждать несколько дней, когда тот или иной чиновник сможет его принять в приемный день.

Одной из форм взаимодействия Уполномоченного и властных структур являются Экспертные и Общественные советы при Уполномоченном по правам человека. При Уполномоченном по правам человека в Саратовской области наряду с традиционным Общественным советом, куда входят более сорока общественных организаций, впервые в России создан и функционирует Общественный совет по защите прав мигрантов. Данные советы являются «переговорной площадкой» Уполномоченного, лидеров общественных организаций и представителей власти по наиболее актуальным вопросам соблюдения прав граждан. Только за текущий год при Уполномоченном по правам человека в Саратовской области состоялись Общественные советы на тему: «Социальная адаптация инвалидов», «Соблюдение прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в лечебно-профилактических учреждениях муниципальных районов Саратовской области и министерства здравоохранения и социальной поддержки области» и «Проблемы соблюдения жилищных прав граждан». По итогам каждого мероприятия вырабатываются рекомендации руководителям федеральных и областных органов власти, органам

местного самоуправления, которые принимаются во внимание властными структурами.

Обобщение результатов рассмотрения жалоб и заявлений граждан, проверок организаций и учреждений, анализ информации о нарушениях прав граждан в средствах массовой информации позволяет Уполномоченному выявить пробелы правового регулирования в области соблюдения прав человека. В связи с этим представляется важным взаимодействие с законодательными органами субъектов Российской Федерации. Проанализировав законы субъектов Российской Федерации и опыт работы региональных уполномоченных, можно выделить следующие способы взаимодействия:

- внесение в законодательный орган субъекта Федерации предложений об изменении законодательства в сфере прав и свобод человека и гражданина либо о восполнении пробелов в законодательстве, если Уполномоченный полагает, что нарушение прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти и органами местного самоуправления происходит из-за указанных причин;

- представление законодательному органу субъекта Федерации ежегодного доклада о деятельности Уполномоченного по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации и специальных докладов по проблемам соблюдения отдельных прав граждан или отдельных категорий граждан;

- участие в заседаниях органов законодательной власти субъектов Российской Федерации;

- выступление с докладами и сообщениями на их очередных заседаниях;

- обращение в органы законодательной власти субъекта Федерации с предложением о создании комиссии по расследованию фактов нарушения прав граждан и проведении слушаний непосредственно либо через своего представителя, участие в них.

Внесение в законодательный орган субъекта Федерации предложений об изменении законодательства в сфере прав и свобод человека и гражданина либо о восполнении пробелов в законодательстве в соответствии с законами субъектов Федерации об Уполномоченном по правам человека может осуществляться в двух формах: либо когда Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации сам обладает правом законодательной инициативы, либо когда он обращается в законодательный орган субъекта Федерации через субъекта законодательной инициативы.

Так, правом законодательной инициативы наделены Уполномоченные по правам человека в Республике Татарстан, Московской, Пермской, Самарской, Саратовской областях.

Правом законодательной инициативы Уполномоченный по правам человека в Саратовской области был наделен недавно, в 2006 г. Безусловно, отсутствие права законодательной инициативы несколько усложняло ситуацию, так как Уполномоченный вынужден обращаться с ходатайствами о внесении изменений в законодательство к субъекту законодательной инициативы.

Например, по инициативе Уполномоченного по правам человека в Саратовской области законом субъекта была предусмотрена административная ответственность должностных лиц за нарушение порядка и срока рассмотрения письменных обращений граждан в размере от 500 до 700 руб., и за непредставление или несвоевременное представление в го-

сударственный орган области, орган местного самоуправления и их должностным лицам сведений (информации) накладывается административный штраф на граждан в размере от 100 до 300 руб., на должностных лиц – от 300 до 1000 руб., на юридических лиц – от 3000 до 5000 руб.

Следует отметить, что большинство Уполномоченных по правам человека при осуществлении своей деятельности по совершенствованию законодательства о правах человека не могут воспользоваться правом законодательной инициативы, так как это право не закреплено в соответствующих законах субъектов Федерации. Эффективность использования данного способа, направленного на восстановление нарушенных прав граждан и совершенствование законодательства о правах человека, бесспорна. Многие Уполномоченные по правам человека отмечают, что права законодательной инициативы при осуществлении своей деятельности им очень недостает.

Безусловно, наделение Уполномоченных по правам человека правом законодательной инициативы позволит сократить путь продвижения предложений Уполномоченного по совершенствованию законодательства, исключить из данного процесса посредников – тех субъектов законодательной инициативы, которых Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации должен еще убедить в необходимости внесения изменений в тот или иной закон. Следует учитывать и то обстоятельство, что субъект законодательной инициативы может и не поддержать такое предложение Уполномоченного. Закрепление за Уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации права законодательной инициативы на уровне субъекта Федерации, несомненно, послужит повышению эффективности их деятельности, повысит правовой статус региональных Уполномоченных по правам человека.

В соответствии с большинством законов субъектов Российской Федерации об Уполномоченном по правам человека в субъекте Федерации по результатам рассмотрения жалобы Уполномоченные имеют право воспользоваться способом обращения в суд. Так, в Законе Московской области от 12 января 2001 г. №4/2001с03 (в ред. от 17.05.2007) «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» сформулировано право Уполномоченного «обратиться в суд с заявлением в защиту лица, права и свободы которого нарушены решениями или действиями (бездействием) органов и должностных лиц Московской области, а также участвовать в процессе в установленных законом формах». Аналогичное право закреплено также в законах Республики Башкортостан, Астраханской, Волгоградской и Тюменской областей. Уполномоченный по правам человека в Саратовской области обладает лишь правом обращения в суд в установленном законом порядке. Об участии в процессе не упоминается.

Подводя итог о роли Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации в системе органов государственной власти, можно сделать вывод о различных подходах Уполномоченных во взаимодействии с властными структурами. Данные различия обусловлены компетенцией Уполномоченных с точки зрения объема полномочий, спецификой субъекта Российской Федерации, представлением органов власти о деятельности института Уполномоченного по правам человека в конкретном субъекте Федерации, предназначении данного института. Однако изучение и анализ действующих законов субъектов Российской Федерации показали, что данный институт имеет серьезный потенциал для дальнейшего развития и совершенствования.