

А. С. Еременко

**ПРОБЛЕМА УЧРЕЖДЕНИЯ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Работа представлена кафедрой государственного и международного права
Северо-Западной академии государственной службы.
Научный руководитель – кандидат исторических наук, профессор А. В. Фомичев*

Во многих субъектах Российской Федерации до сих пор не учреждена должность Уполномоченного по правам человека, а соответственно возникают вопросы, касающиеся реализации государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными орга-

нами, органами местного самоуправления и должностными лицами и сути причин отсутствия настоящей должности в субъектах Федерации.

Ключевые слова: уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

In many subjects of the Russian Federation, the position of the Representative under human rights has not been filled-in till now, which, accordingly, gives rise to the questions concerning realization of the state protection of civil rights and freedom, their observance and respect by the state bodies, institutions of local government and officials, and the actual reasons of absence of the post in subjects of Federation.

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2 Конституции Российской Федерации) [6].

Пожалуй, именно этот принцип является основополагающим элементом правового государства, во исполнение которого учреждаются такие правозащитные институты, как институт омбудсмана. В контексте Российской Федерации данным правозащитным институтом выступает Уполномоченный по правам человека (далее – Уполномоченный) в Российской Федерации. Этот вывод следует из положений п. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона Российской Федерации «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (далее – Закон).

Цель деятельности данного института на сегодняшний день как никогда актуальна, так как повсеместное нарушение прав и свобод граждан именно представителями органов государственной власти, представителями «касты» чиновников, с которыми «рядовые» граждане сталкиваются практически ежедневно, приобрело устойчивый характер. Все это вызывает законное возмущение граждан. А плохое администрирование в виде недоработанных нормативных актов, принятых без учета общественного мнения, произвол чиновников, волокита, коррупция порождают акции протеста среди населения, утрату доверия к органам власти, гражданскую и политическую индифферентность избирателей, неверие, что власть может пойти навстречу человеку, «разобравшись» с собственным неэффективным аппаратом управления [8, с. 115].

Однако как же реально на огромной территории России, лишь при наличии своего аппарата и при отсутствии каких-либо вертикалей связей, федеральный Уполномоченный будет осуществлять свою деятельность? Сможет ли он охватить проблемы защиты прав граждан региональной глубинки? [9, с. 43].

За ответом на поставленный вопрос обратимся к В. В. Бойцовой, одному из самых авторитетных исследователей данного вопроса: «Учитывая федеративный характер устройства Российского государства ст. 5 ФКЗ «Об Уполномоченном» предусматривает возможность децентрализации службы Уполномоченного путем учреждения подобных органов в субъектах Российской Федерации, т. е. создание нескольких уровней института Уполномоченного на территории страны» [4, с. 7–8].

Исторически сложилось так, что принятый Закон предусмотрел обязательное учреждение должности Уполномоченного лишь на федеральном уровне, предоставив субъектам Федерации самостоятельность в решении данного вопроса. Естественно, предполагалось, что субъекты Федерации последуют за опытом федеральной власти и в скорейшем времени также учредят соответствующий институт. Однако этого не произошло.

Как известно, Закон был принят 26 февраля 1997 г. В том же году должность Уполномоченного по правам человека была учреждена лишь в восьми субъектах Российской Федерации. К настоящему времени должность Уполномоченного учреждена в 44 субъектах Федерации.

Естественно, что за одиннадцатилетнюю историю существования этого инсти-

тута определились основные проблемы, препятствующие реализации вышеупомянутой идеи государства. Остановимся на некоторых из них.

Во-первых, речь идет о законодательном закреплении принципа самостоятельности субъектов Федерации в учреждении данного института на местах. Об этом нам говорит ст. 5 Закона.

В контексте озвученной проблемы несколько иначе оценивается заключение профильного комитета Совета Федерации по одобренному Государственной думой 17 апреля 1996 г. проекту Закона. Исходя из содержания п. 3 этого закона учреждение такого института было бы целесообразно в общефедеральном масштабе, поскольку позволило бы разгрузить Уполномоченного в РФ от непомерной нагрузки и приблизить его деятельность к населению [10]. Естественно, суть проблемы заключается не столько в ограничении некой самостоятельности субъектов Федерации, сколько в способности обеспечить эффективный механизм защиты прав и свобод человека независимо от места его нахождения.

Проблемы с соблюдением прав человека возникают повсеместно. Какие-то из них могут, а значит, должны быть разрешены на уровне субъекта Федерации. Там же, где институт регионального уполномоченного отсутствует, обращения граждан в связи с нарушением их прав направляются федеральному Уполномоченному или, что еще хуже, вообще никуда не направляются. Равного доступа граждан к системе государственной защиты прав и свобод человека, таким образом, обеспечить не получается. Однако если бы институт Уполномоченного был создан во всех субъектах Федерации, то это была бы уже определенная система, а поскольку права и свободы человека и гражданина независимо от того или иного субъекта Федерации имеют исключительный приоритет для Российской Федерации и, следовательно, должны в равной степени гарантироваться и защищаться государ-

ством на всей ее территории, то подобная система представляется еще и объективной необходимостью [1, с. 6].

Неспешность процесса учреждения института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации отражает порой вполне искреннее непонимание его необходимости со стороны законодателя. Чаще, однако, речь идет об осознанном нежелании руководства субъекта Федерации создавать неподотчетный ему орган, наделенный правом оценивать действия власти. Поводы для проволочек, как правило, находятся без особого труда. Ссылаются на нехватку средств или на то, что глава администрации субъекта Федерации на вверенной ему территории является гарантом прав и свобод граждан. (По такой логике Президент России гарантом прав и свобод всех граждан, видимо, не является, коль скоро не оспаривает необходимость института федерального Уполномоченного.) Иногда, не мудрствуя лукаво, просто говорят, что в конкретном субъекте Федерации права человека не нарушаются или нарушаются недостаточно часто для того, чтобы иметь уполномоченного [5].

Естественно, необходимо обеспечить единство системы защиты прав и свобод человека и гражданина и равный доступ к ней непосредственно на всей территории Российской Федерации, что представляется возможным лишь посредством обязательного введения должности региональных Уполномоченных.

Во-вторых, необходимо добиться единства и непротиворечивости, гармонизации законодательства об организации и функционировании служб Уполномоченного на территории России. Нормы, содержащиеся в законах республик, краев и областей, не должны расходиться с ФКЗ «Об Уполномоченном». Координация действий Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации может регламентироваться специальным актом, например Основами законодательства об Уполномо-

ченных по правам человека в Российской Федерации, имеющими рекомендательный характер для всех субъектов РФ [2, с. 13].

Однако здесь уместно замечание С. Б. Крыжова, который полагает, что «необходимо точно представлять, что мы должны требовать, говоря о федеральном законе “Об основах деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации”, чтобы записать там только то, что не может быть урегулировано на региональном уровне, а что предъявить к разрешению законодателям субъектов РФ» [7, с. 110].

В-третьих, принятие Федерального закона «Об основах деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» обуславливается практической необходимостью. Большинство проблем или так называемых недоразумений возникает исключительно ввиду характера взаимодействия федерального Уполномоченного с региональными коллегами на уровне конструктивного диалога, договоренностей. Но объектом их деятельности выступают права и свободы человека и гражданина, а следовательно, и их защита ни в коем случае не должна ставиться в зависимость от таких понятий, как симпатия или договоренность.

Вместе с тем очевидно, что характер отношений федерального и региональных уполномоченных не должен строиться как отношения соподчиненности.

В этом плане интерес представляет позиция Уполномоченного 1998–2004 гг. О. О. Миронова, который высказывал следующую идею: «Я выступаю против попыток некоторых юристов изменить закон и подчинить региональных уполномоченных федеральному уполномоченному. Каждый из моих коллег действует автономно в соответствии со своим законом в рамках своего субъекта Федерации, но мы координируем наши усилия» [12, с. 16].

Можно согласиться с О. О. Мироновым, что Уполномоченные субъектов должны назначаться их представительными органа-

ми либо органами исполнительной власти и т. д., а не федеральным Уполномоченным. Последний лишь координирует деятельность Уполномоченных субъектов Федерации, обеспечивает их сотрудничество. Во взаимоотношениях с Уполномоченным по правам человека в РФ не могут иметь места субординационные отношения, основанные на подчинении одного другому. Для этих связей главными являются отношения координационного вида, основанные на сотрудничестве [2, с. 34].

Считаем, что отношения службы Уполномоченных в первую очередь должны строиться на отношениях сотрудничества, координации деятельности. Субординационные же отношения чреваты пусть даже и малейшим, но все же нарушением их независимости в осуществляемой ими деятельности и самостоятельности решения тех или иных вопросов с учетом местных особенностей того или иного субъекта Российской Федерации. Отношения субординации противоречат также рекомендательно-диспозитивному характеру полномочий омбудсманов, чьи решения обеспечиваются не правовыми санкциями, а авторитетом самого Уполномоченного и убедительностью его доводов [11, с. 29].

В-четвертых, это откровенное нежелание органов власти субъектов Федерации учреждать неподконтрольную им должность.

Уполномоченный юридически не относится ни к одной из ветвей власти субъекта Российской Федерации. Он, в соответствии с действующим законодательством, в том числе ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», является «иным» государственным органом, созданным на основании Конституции (устава) субъекта РФ и соответствующего закона субъекта Федерации об Уполномоченном по правам человека. Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ выступает в качестве элемента механизма контроля органов законодательной (представи-

тельной) власти субъектов Федерации за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления субъектов РФ, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в сфере обеспечения и соблюдения ими прав и свобод граждан. Уполномоченный является связующим звеном между властью и гражданским обществом в субъекте Федерации, между гражданином и чиновником. Он выступает в качестве своеобразного 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 прав и свобод человека. Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации

является еще и действенным каналом связи между обществом и властью региона по доведению до сведения последней реакции населения на проведение любых государственных реформ, эффективности или неэффективности результатов реформ, сбоях в механизмах их реализации, приводящих к нарушению прав и свобод граждан. А для органов власти должна быть несомненно важной информация о том, как реализуются принятые ими решения [3, с. 117].

Тем не менее зачастую становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в регионах – это своеобразный вызов сложившимся стереотипам легистского правопонимания роли государства и человека, где на первом месте стоит государство как олицетворение власти и закона, дающее, защищающее и отбирающее права, руководствующееся при этом принципом политической целесообразности и зачастую пользующееся принудительной силой [8, с. 117–118].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Беседа главного редактора журнала «Государство и право» А. И. Ковлера с Уполномоченным по правам человека Российской Федерации, доктором юридических наук, профессором О. О. Мироновым // Государство и право. 2000. № 2.
2. *Бойцова В. В., Бойцова Л. В.* Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». М.: Инфра-м-норма, 1997. 121 с.
3. *Бойцова В. В.* Нужен ли Уполномоченный парламента по правам человека в России? (Размышления над ст. 40 Декларации прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации) // Государство и право. 1993. № 10.
4. *Бойцова В. В.* Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М.: БЕК, 1999.
5. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2007 году» // Российская газета. 2008. № 4612.
6. Конституция Российской Федерации. Официальный текст // Российская газета. 1993. № 237.
7. *Крыжов С. Б.* Необходимость научного обоснования и законодательного закрепления гражданско-правового статуса Уполномоченного по правам человека и его аппарата // Экспертное обеспечение деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ: Материалы научно-практического семинара, Голицыно, 27.02 – 1.03.2006 / Под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2006. 184 с.
8. *Маркелова Е. Г.* Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, экспертные советы и административная реформа: точки соприкосновения // Экспертное обеспечение деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ: Материалы научно-практического семинара, Голицыно, 27.02 – 1.03.2006 / Под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2006. 184 с.
9. *Маркелова Е. Г.* От института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к институту регионального Уполномоченного по правам человека. На пути к региональному Уполномоченному по правам человека / Под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2000. 66 с.

10. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 15.05.1996 г. № 173-СФ «О проекте Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека»» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 21. Ст. 2414.

11. *Хаманева Н. Ю.* Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности // Государство и право. 1997. № 9.

12. Шестой круглый стол Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации «Защита социальных прав граждан, совершенствование законодательства»/ Под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2003. 172 с.