

Актуальные проблемы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ПРАВООЗАЩИТНЫМИ ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Аннотация. В статье анализируются различные аспекты правовой природы института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, подчеркивается многогранность его правозащитной деятельности во взаимодействии с общественными институтами. Обосновывается эффективность такого взаимодействия, в том числе на примере сотрудничества с Научно-образовательным центром по правам человека (НОЦ) при Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Отмечаются сложности в работе уполномоченных, связанные с тем, что возрастающая цифровая грамотность населения позволяет относительно легко направить обращение федеральному Уполномоченному по правам человека, региональным уполномоченным, а возможности этих органов довольно ограничены. В связи с этим формулируются некоторые предложения. Анализируются возможности реализации прав и свобод человека и гражданина уполномоченным при поддержке институтов гражданского общества, предлагается развивать такое взаимодействие в разных направлениях, подумать над критериями эффективности института уполномоченных, включающими и такой показатель, как взаимодействие с институтами гражданского общества.

Ключевые слова: Конституция, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, гражданское общество, взаимодействие, общественные объединения, формы участия, правозащитная деятельность.



Галина Дмитриевна САДОВНИКОВА,
профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования РФ
sadovnikovag@inbox.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.045-053

G. D. SADOVNIKOVA,

*Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor,
Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation
sadovnikovag@inbox.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9*

THE INTERACTION OF THE HUMAN RIGHTS OMBUDSMAN IN THE RUSSIAN FEDERATION WITH CIVIL SOCIETY HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS

Abstract. *The article analyzes various aspects of the legal nature of the institution of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, emphasizes the versatility of its human rights activities in cooperation with public institutions. The effectiveness of such interaction is justified, including by the example of cooperation with the Scientific and Educational Center for Human Rights (REC) at the O. E. Kутафин University (MSLA). There are difficulties in the work of the commissioners, due to the fact that the increasing digital literacy of the population makes it relatively easy to send an appeal to the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, regional commissioners, and the capabilities of these bodies are quite limited. In this regard, some proposals are formulated. The author analyzes the possibilities for the implementation of human and civil rights and freedoms by the Commissioners with the support of civil society institutions, suggests developing such interaction in different directions, and considers the criteria for the effectiveness of the institution of commissioners, including such an indicator as interaction with civil society institutions.*

Keywords: *Constitution, Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, civil society, interaction, public associations, forms of participation, human rights activities.*

Институт уполномоченного по правам человека (омбудсмена), возникший в далеком 1809 г. в Швеции и воспринятый правовыми системами многих стран мира, остается востребованным и достаточно эффективным правозащитным инструментом по сей день. *Омбудсмен — это должностное лицо, назначаемое парламентом и имеющее задачи защиты прав и свобод человека и гражданина*¹.

Наименования данного института в зарубежных странах различны, но суть одина: и народный правозащитник в Австралии, и парламентский комиссар по делам администрации в Великобритании, и медиатор во Франции, и защитник народа в Испании имеют главную общую гуманистическую цель и некоторые общие черты. Все они назначаются с помощью парламентских процедур, являются

¹ Конституционное право : Энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Норма, 2000.

независимыми от органов исполнительной власти и имеют весьма ограниченные правовые возможности к восстановлению нарушенных прав. Им не присущи такие государственно-властные полномочия, которые позволяли бы восстановить нарушенное право своим решением, применить к виновному государственное принуждение и юридическую санкцию.

В то же время авторитет и безупречная репутация лица, занимающего должность омбудсмана, способствуют привлечению внимания высших органов государственной власти и широкой общественности к состоянию дел с правами человека в каждой конкретной стране. Привлекательность данного института состоит также в простоте и доступности процедуры обращения: как правило, не требуется строго установленной формы, оплаты госпошлины, рассмотрение жалобы происходит в короткие сроки.

В Российской Федерации с принятием Конституции 1993 г. данный институт получил самую высокую правовую регламентацию. В пункте «е» ст. 103 к числу предметов ведения Государственной Думы отнесено назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека (далее также — Уполномоченный), действующего в соответствии с федеральным конституционным законом.

Анализ норм Конституции и Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 9 ноября 2020 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»² (далее — Закон № 1-ФКЗ) позволяет определить несколько аспектов правовой природы института Уполномоченного. Он может рассматриваться как:

- орган парламента и организационная форма участия парламента в обеспечении конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина³;
- форма парламентского контроля, позволяющая путем анализа обращений граждан: их тематики, распределения по регионам, по сферам ответственности органов исполнительной власти — выявлять проблемы, «болевые точки» в различных сферах общественной жизни, получить представление о недостатках в работе органов публичной власти, строить дальнейшую законодательную и иную парламентскую деятельность с учетом полученных данных;
- элемент общей системы государственных гарантий прав и свобод человека и гражданина, взаимодействующий как с органами публичной власти, так и с институтами гражданского общества;
- важнейший информационный канал, обеспечивающий общедоступность содержащихся в ежегодном докладе Уполномоченного, специальных докладах сведений о состоянии дел с соблюдением и защитой прав человека в Российской Федерации;
- самостоятельный правозащитный институт.

Согласно Закону № 1-ФКЗ Уполномоченный по правам человека при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным

² Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.11.2020).

³ Эбзеев Б. С. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М. : Эксмо, 2009. С. 796.



органам и должностным лицам. Он не входит ни в одну из ветвей власти (законодательную, исполнительную, судебную), но взаимодействует при осуществлении своих функций с каждой из них в установленных законом формах, обусловленных целями и задачами данного института. В качестве целей Закон определяет обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Задачи определяются положением ч. 3 ст. 1 Закона № 1-ФКЗ: Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Примечателен, по мнению известного теоретика права А. В. Малько, тот факт, что учреждение должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации связано с приоритетом защиты прав граждан от неправомерных и нецелесообразных действий прежде всего органов самой государственной власти и органов местного самоуправления. Это и есть то, что можно назвать системой сдержек и противовесов в механизме функционирования государственного аппарата⁴.

Таким образом, введение в российскую конституционно-правовую действительность института уполномоченных способствует не только непосредственно восстановлению нарушенных прав человека (что само по себе очень важно), но и совершенствованию законодательства, развитию международного сотрудничества в сфере прав человека, правовому просвещению, развитию институтов гражданского общества.

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации дополняет имеющуюся систему гарантий прав человека, является существенным элементом этой системы. Как отмечала профессор Е. И. Козлова, «в обеспечении гарантий прав и свобод человека и гражданина важную и своеобразную роль призван играть Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации»⁵.

Хотя Уполномоченный не отменяет решений государственных органов, не выносит самостоятельных санкций, его деятельность очень важна. Во многих случаях доступность и простота обращения, результативность способствуют тому, что граждане предпочитают обращаться именно к Уполномоченному за защитой своих нарушенных прав.

В Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год приводятся следующие цифры и факты: «Используя весь арсенал полномочий, предусмотренных законом для осуществления защиты прав человека, непосредственно Уполномоченному удалось во взаимодействии с государственными органами, в первую очередь с органами прокурорского надзора, при

⁴ Малько А. В., Субочев В. В., Шериев А. М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М. : Норма ; Инфра-М, 2020. С. 139.

⁵ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Велби ; Проспект, 2006. С. 253.

поддержке институтов гражданского общества добиться положительных решений по 1 442 жалобам, в том числе 82 коллективным.

Оказана адресная помощь в защите прав 2 503 гражданам. Всего же положительный эффект от правозащитных мероприятий в связи с рассмотрением жалоб ощутили сотни тысяч человек. Помощь в восстановлении своих нарушенных прав получили труженики 35 предприятий, жители 47 населенных пунктов с неблагоприятной экологической обстановкой, жильцы 7 аварийных домов»⁶.

В докладе особо подчеркивается, что добиться позитивных результатов Уполномоченному удалось во взаимодействии с институтами гражданского общества.

Если формы взаимодействия Уполномоченного с органами законодательной, исполнительной и судебной власти определены законодательством, то в отношении взаимодействия с институтами гражданского общества Закон № 1-ФКЗ довольно скуп. Статья 41 Закона определяет, что при Уполномоченном в целях оказания консультативной помощи может создаваться экспертный совет из лиц, обладающих необходимыми познаниями в области прав и свобод человека и гражданина.

В 2008 г. в Закон № 1-ФКЗ введена новая статья — ст. 36.1 о взаимодействии с общественными наблюдательными комиссиями (ОНК), сформированными в субъектах РФ в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания. В Закон также включены нормы о ежегодном направлении общественными наблюдательными комиссиями Уполномоченному материалов по итогам осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания.

Единственной прямо указанной в Законе формой взаимодействия Уполномоченного с Общественной палатой РФ является обязанность Палаты информировать Уполномоченного о том, что в соответствующем субъекте РФ сформирована в правомочном составе общественная наблюдательная комиссия, а также об изменениях в ее составе. Очевидно, что введение таких норм в Закон № 1-ФКЗ обусловлено тем, что количество жалоб, связанных с условиями содержания под стражей и отбывания наказания в виде лишения свободы было и остается стабильно высоким.

Косвенно одну из форм взаимодействия Уполномоченного с гражданским обществом можно вывести из содержания нормы ч. 2 ст. 32 Закона № 1-ФКЗ: «Уполномоченный вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в проводимых парламентских слушаниях».

Поскольку непременно участниками парламентских слушаний являются представители экспертного сообщества, политических партий, иных общественных объединений, на слушаниях происходит обсуждение законопроектов, иных важных вопросов государственного и общественного значения, можно признать участие Уполномоченного и его представителей в парламентских слушаниях одним из элементов взаимодействия с гражданским обществом.

⁶ URL: <https://ombudsmanrf.org>.



Разумеется, в реальности такое взаимодействие не ограничивается прямо установленными законом формами — оно значительно шире, о чем неоднократно упоминалось в ежегодных докладах Уполномоченного. Так, в докладе за 2019 год отмечено: «Правозащитная деятельность Уполномоченного строится на основе взаимодействия с институтами гражданского общества, потому что развитый социум является важнейшей предпосылкой построения правового государства и его равноправным партнером.

Насколько общество нуждается в поддержке со стороны государства, настолько и государству необходимы социальные институты, и прежде всего как незаменимый источник информации о нарушениях прав и свобод человека и гражданина. В 2019 г. к Уполномоченному поступили 192 обращения от общественных объединений и правозащитных организаций»⁷.

Таким образом, общественные объединения — важный источник информации для Уполномоченного, своеобразный барометр общественного благополучия. Такие обращения чаще всего содержат информацию не о каком-то единичном нарушении прав человека, а обобщенную информацию о нарушениях в определенной сфере.

Кроме того, правозащитные общественные объединения и их представители обращаются с просьбой дать оценку законопроектам, законам, решениям органов публичной власти, нарушающим, по их мнению, или содержащим предпосылки для нарушений прав человека. Уполномоченный, в свою очередь, обращается к экспертному сообществу за научно-аналитической поддержкой. Так, в ежегодном докладе за 2018 г. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москалькова в качестве одного из приоритетных направлений своей дальнейшей деятельности определила «содействие выстраиванию единой государственной системы защиты прав и свобод человека, повышение ее эффективности, консолидацию вокруг нее институтов гражданского общества»⁸.

В процессе своей работы, как отмечается далее в докладе, Уполномоченный нуждается в научно-аналитической поддержке. Эту задачу в перспективе должен выполнять Национальный центр по правам человека. В качестве первого этапа его формирования в рамках исполнения поручения Президента РФ № Пр-620 от 12 апреля 2018 г. создан Научно-образовательный центр по правам человека (НОЦ), который должен функционировать в качестве структурного подразделения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

В настоящее время Центр успешно работает. Уже в мае 2018 г. под эгидой Уполномоченного на базе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошла Всероссийская научно-методическая конференция «Правовое просвещение и образование в области прав человека: опыт и перспективы современной России», в работе которой приняли участие 180 человек. На протяжении трех лет специалисты Центра по запросам Уполномоченного на основе обращений граждан и общественных объединений готовят экспертные заключения, проводят совместные мероприятия научно-методического характера.

Одно из недавно проведенных мероприятий — организованный Научно-образовательным центром по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина

⁷ URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doclad2019>.

⁸ URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doclad2018>.

(МГЮА) и аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации 29 января 2021 г. обучающий семинар на тему «Вопросы применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) в деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

Участники мероприятия — ученые, эксперты, региональные уполномоченные, представители от правозащитных общественных организаций — обсуждали вопросы, связанные с правовым регулированием и правоприменительной практикой административного судопроизводства и гражданско-процессуального законодательства, поделились опытом, выработали соответствующие рекомендации по совершенствованию законодательства, которые будут обобщены и направлены субъектам законодательной инициативы⁹.

Активное внимание уделяется Уполномоченным взаимодействию со СМИ и связанными с ними институтами гражданского общества. В 2020 г. в адрес Уполномоченного поступило 52 обращения по вопросам защиты свободы слова и доступа к информации, в большинстве случаев они отличались особой остротой и требовали повышенного внимания. 25 февраля 2021 г. состоялось подписание Соглашения о сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Общероссийской общественной организацией «Союз журналистов России», объединяющей 85 региональных отделений, а также более 40 творческих ассоциаций, гильдий и объединений.

Новый формат сотрудничества, как следует из информации на официальном сайте Уполномоченного, включает проведение совместных мероприятий, внедрение прикладных исследований и разработок в практическую деятельность, подготовку публикаций в прессе и многое другое. «У наших организаций для гражданского общества во многом общие цели — это защита прав человека», — заявил председатель Союза журналистов России Владимир Соловьев при подписании соглашения¹⁰.

В ежегодном докладе Уполномоченного за 2019 г. обозначены и другие формы взаимодействия с институтами гражданского общества, в центре внимания которых — правозащитная деятельность. В качестве примера взаимодействия с Общественной палатой можно привести состоявшийся в апреле 2019 г. круглый стол, организованный Общественной палатой и Общероссийской общественной организацией «Общее дело» с участием представителя Уполномоченного на тему «Социальные последствия распространения алкоголя в обществе», в ходе которого были выработаны предложения, направленные на сокращение употребления алкоголя в России и популяризацию в обществе ценностей здорового образа жизни. Председатель и члены Общественной палаты принимают активное участие в работе секций Экспертного совета при Уполномоченном.

⁹ URL: http://msal.ru/news/prepodavateli-mgyua-proveli-obuchayushchiy-seminar-dlya-upolnomochennykh-po-pravam-cheloveka-v-rf-/?arrFilter_pf%5BUF_SUBJECTS%5D=33&setfilter=Y.

¹⁰ URL: https://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/soglashenie_o_sotrudnichestve_s_sojuzom_zhurnalistov_rossii (дата обращения: 01.03.2021).



Соответствующее взаимодействие осуществляется региональными уполномоченными с общественными палатами субъектов РФ.

Особое значение имеет сотрудничество с Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, в рамках которого в 2019 г. Уполномоченный и сотрудники Аппарата участвовали в четырех заседаниях СПЧ, где обсуждались актуальные вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина.

Немаловажной признана совместная работа с общественными правозащитными организациями: Комитетом «Гражданское содействие», Комитетом «За гражданские права», Комитетом солдатских матерей России, региональной общественной организацией «Благотворительный центр “Соучастие в судьбе”», Московской Хельсинкской группой, Фондом «В защиту прав заключенных», Правозащитным центром «Мемориал», Московским региональным общественным благотворительным фондом «Общественный вердикт» и др. За год поступило 168 обращений от правозащитных НКО, в которых чаще всего ставились вопросы защиты прав человека в уголовном процессе, в учреждениях ФСИН России, а также в сфере здравоохранения.

Обобщая формы и результаты взаимодействия с правозащитными организациями, Т. Н. Москалькова отметила проведение круглых столов, конференций, встреч, на которых вырабатывались совместные позиции, решения, рекомендации в адрес государственных органов по актуальным проблемам, участие правозащитных НКО в международных конференциях омбудсменов¹¹.

Как видим, несмотря на довольно скудную правовую регламентацию взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, региональных уполномоченных с институтами гражданского общества, оно проводится в различных формах, причем поступательное развитие таких форм очевидно, о чем свидетельствует также создание в 2018 г. НОЦ по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и его успешная работа.

Импульсом для активизации и развития связей с гражданским обществом стали обстоятельства, связанные с пандемией и карантином, — все больше обращений поступает в цифровом формате, в нем же ведется прием граждан. Учитывая это, а также возрастающую юридическую и цифровую грамотность населения, можно утверждать, что количество таких обращений будет неуклонно и неизбежно расти. При этом каждое обращение требует проверки, и не всегда она может быть проведена исключительно в дистанционном режиме.

Очевидно, что уже сейчас возникает необходимость в пересмотре численности Аппарата Уполномоченного, определении правового статуса представителей Уполномоченного. Проблема отсутствия юридических механизмов передачи уполномоченными по правам человека своим представителям части полномочий, необходимых для проведения проверок по обращениям граждан и общественных объединений, поднимается учеными-юристами и правозащитниками¹².

¹¹ URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doclad2019>.

¹² См.: Гуляев Д. Е. Правозащитная деятельность уполномоченных по правам человека: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 76—80.

Целесообразность установления законом юридической возможности такой передачи становится все более очевидной. Только Уполномоченный, а не его помощники, сотрудники аппарата вправе пользоваться правовыми средствами, установленными Законом № 1-ФКЗ в целях проверки жалоб и восстановления нарушенных прав, в частности, такими, как беспрепятственное посещение органов публичной власти, присутствие на заседаниях коллегиальных органов, запрашивание необходимых материалов и т.д. В то же время сам Уполномоченный не имеет физической возможности охватить лично проверку всех поступающих жалоб, а лица, действующие по его поручению, не имеют юридической возможности использовать все предоставленные законом средства для такой проверки.

Возможно, в рамках развития взаимодействия уполномоченных с институтами гражданского общества сто́ит пойти еще дальше: предоставить возможность передачи отдельных полномочий не только представителям — физическим лицам, но и в порядке эксперимента предпринимать попытки разовой передачи отдельных полномочий правозащитным организациям при проверке конкретных обращений к уполномоченным.

Обсуждения заслуживает вопрос о введении должностей заместителей Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и заместителей региональных уполномоченных, придания им отдельных правовых инструментов, необходимых для осуществления функций уполномоченных.

Представляется необходимым также подумать над критериями эффективности института уполномоченных, включая в них и такой показатель, как взаимодействие с институтами гражданского общества.

