

Практика деятельности уполномоченных по правам человека в регионах

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассмотрены и критически осмыслены основные подходы к пониманию эффективности деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Автором предложены ее критерии и подчеркнута важность оценки координирующей функции уполномоченных в сфере обеспечения и защиты прав человека, реализации системных стратегических документов субъектов РФ в этой области.

Ключевые слова: уполномоченный по правам человека в субъекте РФ, эффективность деятельности, показатели и критерии оценки, координация, стратегия в сфере развития и защиты прав человека, критерии эффективного государства.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.125-133



**Татьяна Дмитриевна
ЗРАЖЕВСКАЯ,**

Уполномоченный по правам
человека
в Воронежской области,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

tzrazhevskaya@yandex.ru
394018, Россия, г. Воронеж,
ул. Пушкинская, д. 12

T. D. ZRAZHEVSKAYA,
Commissioner for Human Rights in the Voronezh oblast,
Dr. Sci. (Law), professor,
Honored Lawyer of the Russian Federation
tzrazhevskaya@yandex.ru
394018, Russia, Voronezh, ul. Pushkinskaya, 12

EFFICIENCY OF THE INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS COMMISSIONERS IN THE CONSTITUENT ENTITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. In this article the author examines and critically evaluates the main approaches to understanding the effectiveness of the activities of the commissioners for human rights in the subjects of the Russian Federation. The author proposes its criteria and underlines the importance of assessing the coordinating function of the commissioners in the sphere of ensuring and protecting human rights, the implementation of systemic strategic documents of the subjects of the Russian Federation in this area.

© Т. Д. Зражевская, 2021

Keywords: *the commissioners for human rights in the subjects of the Russian Federation, the effectiveness of the activities, indicators and criteria of assessing, coordination, strategy in the sphere of development and protection of human rights, criteria for an effective state.*

Среди проблем в государственной правозащитной деятельности, активно обсуждаемых в юридической литературе, наименее разработанной представляется оценка эффективности этой деятельности вообще, и деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации в частности. До недавнего времени это было объективно обусловлено отсутствием федерального закона, регулирующего статус уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, что порождало расхождение в понимании (и закреплении в региональных законах) целей и задач.

Эффективность — это возможность добиться наилучшего результата, принести наибольшую пользу при наличествующем уровне затрачиваемых на это ресурсов¹. Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 48-ФЗ) в ч. 1 ст. 1 определил цели, ради которых учреждается должность уполномоченного: обеспечение дополнительных гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина на территории субъекта Федерации; в ч. 4 установил, что уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав и свобод человека, совершенствованию законодательства субъекта и муниципальных нормативных правовых актов, правовому просвещению в области соблюдения прав и свобод человека, форм и методов их защиты, а также развитию международного сотрудничества.

Данный Закон унифицировал полномочия всех омбудсменов субъектов Российской Федерации, что способствовало выработке методологических основ организации эффективной деятельности региональных уполномоченных².

В юридической науке критерии эффективности государственного управления понимаются как признаки, грани и стороны управления, посредством которых определяются качество управления, степень его соответствия потребностям и интересам общества³.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴

¹ Барциц И. Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 64.

² См.: Зражевская Т. Д., Белоножкин В. И., Колобова Т. В. Методологические основы организации эффективной деятельности региональных уполномоченных по правам человека в современных условиях : монография. М. : Проспект, 2020. 208 с.

³ См.: Эффективность государственного управления: критерии и показатели (зарубежный опыт) // Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте РФ / РАГС. 2009. № 3 (6). С. 5.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Указом Президента РФ устанавливается (и периодически обновляется) перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Так, Указ Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 68 в число таких показателей относит: доверие к власти; численность населения субъекта РФ; ожидаемая продолжительность жизни при рождении; уровень бедности; уровень образования; количество семей, улучшивших жилищные условия; объем жилищного строительства; качество городской и окружающей среды; темпы роста (индексы роста) реальной среднемесячной заработной платы и реального среднедушевого денежного дохода населения.

Оценить эффективность деятельности уполномоченных по правам человека сложнее, чем работу исполнительных органов государственной власти, поскольку результаты деятельности омбудсменов не всегда можно показать наглядно: уполномоченные по правам человека не строят жилье или дороги, не оказывают государственные услуги, не реализуют государственные программы.

Оценивая деятельность уполномоченных по правам человека — нового института для Российского государства, Ю. С. Куручинин писал, что в силу рекомендательного характера полномочий региональных омбудсменов достаточно сложно определить критерии эффективности их деятельности, направленной на обеспечение дополнительных гарантий государственной защиты прав человека и гражданина. Критерии оценки ее эффективности должны быть обусловлены результативностью использования установленных законом полномочий, с помощью которых он обеспечивает решение своих основных задач: содействие обеспечению гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина; содействие беспрепятственной реализации и соблюдению прав, свобод и законных интересов человека и гражданина государственными органами и органами местного самоуправления и их должностными лицами; содействие восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. Критерием эффективности работы уполномоченного предлагается признать «удовлетворимость» его обращений правоприменительными органами, хотя этот формальный показатель отнюдь не отражает реальную ситуацию с восстановлением нарушенных прав и свобод⁵.

Анализируя деятельность уполномоченных в механизме судебной защиты, М. С. Матейкович и И. С. Романчук признают эффективность полномочий омбудсмена, позволяющих ему решать административные проблемы, которые не могут быть устранены ни законодательной, ни исполнительной, ни судебной властью. Проанализировав законодательство 72 стран и выявив шесть моделей разграничения их компетенции в сфере защиты прав и свобод человека, авторы выделяют в России самостоятельное процессуальное право на обращение с административным иском в защиту неопределенного круга лиц⁶, что позволяет

⁵ Куручинин Ю. С. О критериях эффективности деятельности регионального уполномоченного по правам человека // Российская юстиция. 2016. № 10. С. 22—24.

⁶ Матейкович М. С., Романчук И. С. Уполномоченные по правам человека в механизме судебной власти // Журнал российского права. 2020. № 11.



уполномоченным активно участвовать в инициировании судебного контроля в сфере административного судопроизводства.

Безусловно, вопрос оценки эффективности деятельности уполномоченного по правам человека неоднозначен в силу отсутствия у него властных (административных) полномочий. Для оценки эффективности деятельности уполномоченных используются показатели и критерии. Показатели определяют, что именно оценивается, а критерии — как. Однако не для всех возможных показателей бывает просто предложить критерии оценки. Так, непросто оценить, например, самый распространенный показатель — количество жалоб, поступивших к уполномоченному. С одной стороны, рост количества жалоб может свидетельствовать об уровне авторитета омбудсмена среди жителей региона, а с другой — об ухудшении ситуации в сфере прав человека.

В исследовании А. Ю. Сунгурова⁷ выработана разветвленная система показателей и критериев эффективности деятельности уполномоченного по правам человека, включающая:

- 1) бинарные критерии процесса, среди которых наличие/отсутствие тех или иных направлений работы, практик, организационных элементов, технологий;
- 2) количественные показатели результатов по рассмотрению жалоб, проведению проверок, проведению мероприятий и встреч, подготовке проектов нормативных правовых актов и докладов;
- 3) количественные показатели действенности (взыскания по представлению уполномоченного по правам человека, выступления на коллегиях федеральных органов исполнительной власти, встречи с высшим должностным лицом субъекта Федерации);
- 4) количественные показатели конечных эффектов (повторные жалобы, отказы прокуратуры, постановления исполнительных органов государственной власти по докладам, принятые нормативные правовые акты);
- 5) количественные показатели влияния (случаи дискриминации, нарушения прав, социологические оценки деятельности уполномоченного по правам человека).

По нашему мнению, использование данного набора показателей и критериев избыточно, в том числе по причине отвлечения сил и средств на их мониторинг, а также выхолащивания содержания деятельности при увлечении показателями.

Тем не менее принятие небольшого набора показателей эффективности (в том числе для взаимодействия с региональными контрольными органами) представляется оправданным.

Эффективность деятельности уполномоченного человека — кумулятивное понятие, интегративно объединяющее многофакторный процесс. Поэтому должны быть выработаны определенные критерии в виде шкалы показателей, отражающей отдельные стороны реализации полномочий, выраженных в количественно-качественных значениях. При построении шкалы оценки тех или иных прав необходимо учитывать невозможность строить оценку по принципу «одно полномочие — один показатель».

⁷ Институт Уполномоченного по правам человека: в поисках критериев эффективности: учебное пособие / под ред. А. Ю. Сунгурова. Вып. СПб. : Норма, 2010. Серия «Библиотека уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации». С. 13.

Примерный состав такого набора:

1. Показатели эффективности восстановления нарушенных прав:

- доля восстановления прав в числе результатов рассмотрения обращений с установленными фактами их нарушения;
- количество проведенных проверок деятельности органов и их должностных лиц по вопросам соблюдения прав человека;
- количество направленных органам, организациям или должностным лицам (в решениях или действиях (бездействии) которых усматривается нарушение) заключений, содержащих рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению нарушенных прав.

2. Показатели эффективности информационно-аналитической деятельности:

- количество докладов о соблюдении прав человека на территории субъекта Федерации;
- количество публикаций по правам человека и их защите;
- количество оказанных заявителям бесплатных юридических консультаций по вопросам прав человека;
- количество мероприятий по правовому просвещению и разъяснению гражданам их прав, форм и средств их защиты;
- количество направленных органам или должностным лицам предложений по совершенствованию законодательства, административных процедур в сфере прав человека и их защиты.

3. Показатели эффективности обеспечивающей деятельности:

- посещаемость официального сайта;
- количество обращений граждан в общественные приемные;
- количество освещающих деятельность публикаций СМИ;
- уровень освоения средств бюджета, выделенных на финансирование деятельности.

Рассмотрим взаимосвязь указанных видов эффективности на примере деятельности уполномоченных по подготовке ежегодных докладов.

Так, на основании ст. 12 Закона Воронежской области от 30 июня 2010 г. № 66-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Воронежской области» Уполномоченный по правам человека ежегодно представлял в Воронежской областной Думе доклад, в котором содержались общие оценки, выводы и рекомендации, относящиеся к обеспечению прав человека в Воронежской области, и указывались органы государственной власти Воронежской области, иные государственные органы Воронежской области, органы местного самоуправления, организации и должностные лица, систематически нарушающие данные права, уклоняющиеся от принятия мер по их восстановлению и защите.

Федеральный закон № 48-ФЗ не установил требования к содержанию ежегодного доклада уполномоченного, соответственно, они были исключены из регионального закона. Тем не менее, в ежегодных докладах уполномоченного могут отражаться системные критерии и показатели оценки как правового регулирования и реализации прав человека на территории Воронежской области, так и деятельности уполномоченного, в комплексе дающие оценку эффективности соблюдения прав человека государственными органами. Только такое единство оценки нормы права и практики ее применения способно ответить на вопрос: достигла ли данная норма цели?



В то же время указанная ст. 12 Закона Воронежской области имеет название «Информационно-аналитическая деятельность уполномоченного», что расширяет перечень результатов по одному из направлений его деятельности в плане создания информационно-аналитического продукта в виде не только доклада (специальных докладов) о своей деятельности, а также научно-публицистических статей и материалов, размещаемых на официальном сайте уполномоченного в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Среди показателей, отражающих деятельность самого уполномоченного и его аппарата важное место занимает исполнение координирующей функции. До принятия Федерального закона № 48-ФЗ эта сфера регулировалась множественными соглашениями. Федеральный закон № 48-ФЗ в ст. 12 выделяет координационную деятельность уполномоченных по правам человека в отношении специализированных омбудсменов и других должностных лиц, уполномоченных осуществлять защиту прав отдельных категорий граждан.

Формы координации могут быть различные: согласование проектов правовых актов в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина; организация взаимодействия органов публичной власти друг с другом и с общественными структурами путем образования межведомственных координационных и совещательных органов; направление предложений, касающихся вопросов совместной деятельности с органами исполнительной власти субъекта РФ в сфере прав человека и др.⁸

Особенности института уполномоченных (высокий нравственный авторитет, профессионализм, доступность, отсутствие ведомственных интересов, постоянное взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления, институтами гражданского общества, беспартийность) порождают реальную возможность согласовать и создать системный стратегический документ, позволяющий уравновесить интересы государства и личности в сфере прав человека. Некоторые субъекты Федерации (Республика Татарстан, Алтайский край, Воронежская и Смоленская области) уже успешно претворяют в жизнь эту важнейшую координационную функцию. Результат таких стратегических актов высок: основные положения реализуются в ежегодных планах мероприятий, разрабатываемых уполномоченным по правам человека во взаимодействии с органами публичной власти и утверждаемых высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

В этой связи спорными и неконструктивными представляются попытки оценки деятельности уполномоченных сквозь призму компетенции других государственных органов. Так, например, Ю. В. Ким на основе выдвинутого положения, что «изначально институт уполномоченного по правам человека в России оказался слабым и уступающим в эффективности как отечественной прокуратуре, так и многим своим зарубежным аналогам», предлагает возложить координацию правозащитной деятельности на Государственный Совет России⁹.

⁸ См.: Колобова Т. В. Функция координации органов публичной власти в деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: административно-правовой аспект // Административное право и процесс. 2020. № 12.

⁹ Ким Ю. В. О понятиях правозащитной деятельности и правозащитной системы или же к вопросу об организационно-правовых предпосылках «всенародного счастья» // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 33—35.

Статья 3 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» действительно предусматривает его ведущую роль в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, в разработке стратегических задач и целей внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Однако функции общей компетенции Госсовета предполагают в основном подготовку предложений Президенту РФ, хотя и «в целях соблюдения и защиты прав и свобод граждан Российской Федерации».

Напротив, представляется, что целевую (специализированную) координацию в рассматриваемой сфере должен осуществлять уполномоченный по правам человека (соответственно в Российской Федерации и ее субъектах). А уровень реализации этой функции может стать интегральным критерием эффективности деятельности уполномоченных по правам человека.

Что касается оценки соблюдения прав человека на территории субъекта Федерации, то она вытекает из модели критериев эффективного государства, которая предполагает учет определенных (разработанных наукой) групп показателей, позволяющих оценить результативность реализации конституционно-правовых функций государства для обеспечения прав человека. Показателей каждого направления может быть несколько, главное — определить формулу, которая позволит привести эти показатели к единой системе. Последняя и должна участвовать непосредственно в построении модели, отражающей степень эффективности реализации конституционно-правовых функций государства. К их числу относятся три вида важнейших показателей:

- 1) экономические (уровень экономического роста как итоговая характеристика развития национальной экономики за определенный период, измеряемая темпами либо валового национального продукта (ВНП), либо национального дохода (НД), либо темпами увеличения этих показателей в расчете на душу населения);
- 2) демографические (увеличение/сокращение численности населения, средняя продолжительность жизни, уровень смертности, рост рождаемости, регулирование внутренней и внешней миграции, сохранение и укрепление здоровья населения)¹⁰;
- 3) социальные показатели качества жизни и развития человеческого потенциала. В международной практике используется расчет сводного «индекса человеческого развития» (ИЧР) как средневзвешенного значения трех основных показателей:
 - средняя продолжительность жизни (интегрально характеризует состояние здоровья населения, уровень безопасности, экологическую ситуацию и др.);
 - средний уровень материального благосостояния (валовой внутренний продукт на душу населения);
 - средний уровень образованности населения. В 2018 г. Россия впервые вошла в группу стран с очень высоким уровнем человеческого развития¹¹.

¹⁰ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 (ред. от 1 июля 2014 г.).

¹¹ *Липатова Л. Н., Градусова В. Н.* Развитие человеческого потенциала России: основные достижения и угрозы // Регионоведение. 2019. Т. 27. № 2.



Например, Концепция демографической политики предусматривает множество различных целевых значений социальных индикаторов: уровень бедности, объем амбулаторной помощи, доля государственных расходов на систему здравоохранения в валовом внутреннем продукте, доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, уровень грамотности и образования, уровень безработицы, объем ввода жилья и др.

Возможно использование приведенных ниже дополнительных показателей, характеризующих состояние защищенности прав человека на территории субъекта Федерации.

Экологический и энергетический показатели связаны с рациональным и бережным использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды (энергоёмкость валового регионального продукта; удельная величина потребления энергетических ресурсов; уровни воздействия на окружающую среду; число городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения; количество жителей, проживающих в неблагоприятных экологических условиях).

Показатель конфликтности отражает уровень и характер конфликтов между государством и иными субъектами: он должен учитывать количество и результаты судебных дел между государственными структурами (включаются все органы и организации, наделенные публичными функциями) и частными субъектами по следующим категориям споров: 1) об обжаловании нормативных актов экономического характера; 2) об обжаловании решений и действий (бездействия) органов государственной власти.

Эти показатели эффективности содержатся в стратегических документах, принимаемых в субъектах РФ¹², в частности, активно применяются на территории Воронежской области.

Каждая федеральная целевая программа и стратегия содержит раздел об оценке ее социально-экономической эффективности и конкретную систему целевых показателей. По итогам отчетного периода на базе всех результатов создается агрегированный показатель реализации каждой программы и стратегии, отражающий процент достижения поставленных целей. На основе таких агрегированных показателей определяется общий показатель фактора реализации программ.

Показатель учета общественного мнения применяется при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (удовлетворенность населения медицинской помощью, удовлетворенность населения качеством общего образования, начального и среднего профессионального образования, удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта Федерации, в том числе их информационной открытостью (процент от числа опрошенных)).

Таким образом, критерии и показатели эффективности соблюдения прав человека в России и деятельности уполномоченного по правам человека тесно

¹² См.: Стратегия по правам человека в Республике Татарстан на 2014—2021 годы. Утверждена постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 2 августа 2014 г. № 569 (в ред. от 5 февраля 2019 г. № 72) ; Стратегия Воронежской области в сфере развития и защиты прав человека на 2016—2025 годы. Утверждена Указом губернатора Воронежской области от 5 августа 2016 г.

взаимосвязаны и образуют единую систему. Необходимо дополнить Федеральный закон № 48-ФЗ требованиями к ежегодному докладу уполномоченного, включив в него показатели эффективности деятельности уполномоченного по правам человека и показатели оценки соблюдения прав человека на территории субъекта РФ.

Интегрирующий правозащитный подход действует и в рамках ООН, при котором применяются интегральные показатели, определяющие уровень соблюдения прав, содержащихся во Всеобщей декларации прав человека.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Татьяна Москалькова констатирует, что в настоящее время политика в сфере прав и свобод человека характеризуется фрагментарностью из-за отсутствия на федеральном уровне комплексной программы согласованных действий органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Федеральный омбудсмен призывает принять национальную стратегию государственной политики в сфере соблюдения и защиты прав человека¹³, в которой возможно разработать и закрепить критерии и показатели эффективности как соблюдения прав человека, так и деятельности уполномоченных по правам человека в Российской Федерации.

¹³ Выступление Уполномоченного на парламентских слушаниях, посвященных 25-летию Конституции Российской Федерации // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // URL: http://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/vystuplenie_upolnomochennogo_na_parlamentskikh_slushaniyakh_posvjashhennykh_25letiju_konstitucii_rossijskoj_federacii (дата обращения: 7 июля 2020 г.).

