

ЛУКАШОВА Нина Федоровна

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С
ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ДРУГИМИ
СТРУКТУРАМИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И
ГРАЖДАНИНА: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов-2011

Диссертация выполнена
на кафедре теории и истории государства и права Специального факультета
Федерального государственного образовательного учреждения высшего
профессионального образования «Саратовский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ
КОМКОВА Галина Николаевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
ГЛОТОВ Сергей Александрович

кандидат юридических наук
МАРКЕЛОВА Елена Геннадьевна

Ведущая организация: **ГОУ ВПО «Волгоградский государственный
университет» (кафедра конституционного и
муниципального права)**

Защита состоится 18 февраля 2011 года в 12-00 часов на заседании
объединенного диссертационного совета ДМ 212.243.16 при ГОУ ВПО
«Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского» по
адресу: 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, 83, корп. 12, ауд. 510.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале № 3 Зональной
научной библиотеки ГОУ ВПО «Саратовский государственный университет
имени Н.Г. Чернышевского».

Автореферат разослан « ___ » _____ года.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Е.А. Крючкова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Изменения законодательства Российской Федерации, обусловленные социально-экономическими процессами и реформированием российской государственности, вызвали необходимость в дальнейшем осмыслении ряда правозащитных правовых институтов, в том числе института Уполномоченного по правам человека.

В Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предусмотрена возможность децентрализации службы Уполномоченного путем учреждения подобных органов в субъектах Федерации, что учитывает федеративный характер устройства России. Становление института Уполномоченного по правам человека в регионах России шло довольно медленно и встречало сопротивление со стороны органов власти субъектов Российской Федерации. В настоящее время институт Уполномоченного по правам человека стал реальной действительностью в 56 субъектах Российской Федерации. Становление и развитие данного института как публично-правового института, созданного в целях восстановления нарушенных прав граждан, накопленный положительный опыт работы региональных уполномоченных дают веские основания предполагать его дальнейшее развитие и введение во всех субъектах Федерации.

Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации является важнейшим публично-правовым установлением, представляющим собой дополнительный институт правовой защиты граждан от неправомерных действий государства в лице его органов управления, прежде всего органов исполнительной власти субъекта Федерации. Он призван защищать граждан от плохого администрирования; выявлять и анализировать сбои в работе государственных органов, приводящие к нарушению прав человека; вырабатывать рекомендации по совершенствованию деятельности органов государства в области прав человека и связанных с ним административных процедур. Деятельность региональных Уполномоченных по правам человека является чувствительным индикатором реального качества жизни людей и одним из ключевых инструментов совершенствования законодательства.

За период практической работы Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации удалось накопить определенный опыт, а также выявить проблемы правового регулирования: в определении правового статуса института, его компетенции и полномочий, места в структуре региональных органов власти.

Уполномоченные по правам человека являются государственными органами, которые участвуют во всех четырех структурных элементах механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: в охране, защите, пропаганде прав и свобод и оказании правовой помощи. Важно подчеркнуть, что при осуществлении деятельности по защите прав человека, Уполномоченный по правам человека в субъекте

Федерации не может действовать обособленно от других государственных органов. Для наиболее эффективной реализации своих полномочий по восстановлению нарушенных прав граждан ему необходимо исполнять возложенные на него функции совместно с государственными, общественными и другими структурами. Однако именно этот аспект деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации является наименее урегулированным. Необходимо разрешение проблемных вопросов и противоречий, возникающих при взаимодействии Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с другими структурами. Ведь именно от повышения качества такого взаимодействия зависит уровень удовлетворенности жизнью, обеспечения прав человека во всех субъектах Российской Федерации. Тем не менее вопросы правового регулирования взаимодействия регионального Уполномоченного по правам человека с другими органами власти и негосударственными структурами до сегодняшнего времени оставались малоизученными. Настоящее исследование призвано восполнить этот пробел.

В диссертации решена научная задача по выявлению конституционно-правового механизма взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с государственными, общественными и другими структурами в целях наиболее полной защиты прав человека.

Целью диссертационного исследования является проведение комплексного конституционно-правового анализа теоретических и практических проблем взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами исполнительной и представительной власти субъекта, правоохранительными и судебными органами, общественными организациями и другими структурами в процессе осуществления деятельности по защите и восстановлению прав и свобод человека и гражданина, а также разработка комплекса практических рекомендаций по совершенствованию законодательства в сфере повышения эффективности взаимодействия Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации с другими структурами.

Для достижения указанных целей автором поставлены следующие **задачи:**

- 1) проанализировать исторические предпосылки и особенности становления института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации;
- 2) определить место Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в структуре региональных органов власти;
- 3) изучить правовой статус Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с целью выявления наиболее общих характеристик его элементов на основе анализа регионального законодательства субъектов Федерации;

4) сформировать целостное представление о полномочиях и компетенции Уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации, реализуемых посредством взаимодействия с государственными, общественными и иными структурами в рамках исполнения возложенных на них функций;

5) определить формы взаимодействия Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации с другими структурами;

6) выявить проблемы, возникающие при взаимодействии Уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации с органами исполнительной и представительной власти субъекта, правоохранительными и судебными органами, общественными организациями и другими структурами в процессе осуществления деятельности по защите и восстановлению прав и свобод человека и гражданина;

7) показать положительный опыт взаимодействия Уполномоченных по правам человека отдельных субъектов Федерации с органами исполнительной и представительной власти субъекта, правоохранительными и судебными органами, общественными организациями и другими структурами;

8) выработать рекомендации по совершенствованию законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регламентирующего деятельность Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в сфере взаимодействия с региональными органами власти и другими структурами.

Степень научной разработанности темы исследования.

Права, свободы, законные интересы человека и гражданина, а также механизмы их защиты изучали и продолжают изучать ученые-правоведы различных отраслей права. Они исследовались ведущими российскими конституционалистами и специалистами в области теории государства и права, такими как С.А. Авакьян, А.С. Автономов, М.В. Баглай, Н.С. Бондарь, Л.Д. Воеводин, Н.В. Витрук, Г.А.Гаджиев, В.В. Гошуляк, В.Д. Зорькин, В.А. Карташкин, Г.Н. Комкова, В.О. Лучин, Н.И. Матузов, О.О. Миронов, Н.А. Михалева, Ф.М. Рудинский, И.Е. Фарбер, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев, и др.

В последние годы в соответствии с рекомендациями Организации Объединенных Наций разработке внесудебных механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина стало уделяться особое внимание. Вместе с тем, несмотря на то, что для России институт Уполномоченных по правам человека является относительно новым, в то время как в зарубежных государствах институт омбудсмена получил широкое распространение после второй мировой войны, он достаточно полно изучен в работах зарубежных авторов, таких как М.Г. Альварес, С. Андерсон, А. Вашкевич, Ф. Гиддингс, Р. Грегори, У. Кемпт, Т. Кристиан, Е. Лентовски, М. Милле, Дж. Поуп, Д. Роуэт, Л.Б. Хилл, А. Хиль-Роблес и др.

В последние годы значительно повысился интерес к институту Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Всесторонним исследованием института Уполномоченного по правам

человека в Российской Федерации занимались А.С. Автономов, М.С. Башимов, А.А. Бегаева, В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова, А.В. Гайсина, С.А. Князькин, Ю.Л. Корабельникова, Н.В. Корнеева, А.Ю. Семенова, А.Н. Соколов, А.А. Удальцов, К.Б. Трумпель, Н.Ю. Хаманева, О.А. Шеенков и др.

Институт Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации анализировали А.М. Алексеенко, Р.Р. Амирова, К.М. Амосов, Е.С. Буянкина, С.А. Денисов, И.Л. Ивачев, С.С. Ионкин, Е.Г. Маркелова, Е.А. Молькова, С.Н. Матвеев, Ю.А. Сунгуров, В.В. Эмих и др.

Специфика современных исследований института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ заключается, в том числе, и в изучении широкого спектра взаимоотношений: человека и государства, Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и органов государственной власти различных уровней, Уполномоченного и институтов гражданского общества и т.д. Не менее важным является научно-теоретическое обобщение практики работы института Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Большой вклад в обобщение практического опыта работы внесли Р.Г. Вагизов (Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан), Козицкий А.Г. (Уполномоченный по правам человека в Краснодарском крае), Крыжов С.Б. (Уполномоченный по правам человека в Московской области в 2001-2004), Ландо А.С. (Уполномоченный по правам человека в Саратовской области в 1999-2004), Осин В.Н. (Уполномоченный по правам человека в Смоленской области в 1998-2008), Селюков А.И. (Уполномоченный по правам человека в Ставропольском крае), Таранцов М.А. (Уполномоченный по правам человека в Волгоградской области в 2000-2009) и другие.

Некоторые российские исследователи анализировали в своих работах отдельные аспекты создания и функционирования института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, однако в конституционно-правовой науке отсутствует комплексный труд, наиболее полно охватывающий проблемы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ с органами власти, общественными и другими структурами. Указанные обстоятельства определили выбор темы диссертационного исследования, постановку целей и задач, а также объект и предмет исследования.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие при взаимодействии Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации с органами законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления, правоохранительными органами и судами, негосударственными структурами.

Предметом диссертационного исследования являются теоретические разработки, связанные с правовым статусом, полномочиями и компетенцией Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, а

также федеральное и региональное законодательство об Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ и практика деятельности указанного института в различных субъектах Российской Федерации.

Нормативную основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, другие нормативные акты, а также решения высших судебных органов.

Эмпирическую основу диссертационного исследования образуют судебная практика, представленная в решениях Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, решения и определения Верховного Суда Российской Федерации, иных судов общей юрисдикции, практика рассмотрения поступающих в адрес Уполномоченных по правам человека жалоб граждан, обобщенная в докладах Уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации, практический опыт работы диссертанта в должности Уполномоченного по правам человека в Саратовской области, информационно-аналитические материалы, статистические данные, сообщения средств массовой информации и сети Интернет по теме диссертационного исследования.

Методологической основой диссертационного исследования является системный подход к анализу различных сторон правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. В ходе исследования различных аспектов указанного вопроса используются историко-правовой, сравнительно-правовой, диалектический, логический, нормативный, социологический, структурно-функциональный, теоретико-прогностический и другие методы познания, методы системного анализа. Исследование факторов, влияющих на функционирование института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, проведено на основе анализа и синтеза. При конструировании моделей взаимодействия Уполномоченных по правам человека с другими субъектами использовался метод моделирования. Формально-юридический метод позволил оценить источники права и содержащиеся в них правовые нормы, регламентирующие деятельность института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.

В определенном объеме (для анализа эмпирического материала) в работе использовался ряд специальных методов: функциональный, статистический, конкретно-социологический и другие.

Научная новизна диссертации состоит в том, что впервые проведено комплексное исследование конституционно-правовых проблем взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами исполнительной и представительной власти субъекта, правоохранительными и судебными органами, общественными организациями и другими структурами в процессе осуществления деятельности по защите и восстановлению прав и свобод человека и гражданина.

В работе обозначены основные тенденции и проблемы развития законодательства об институте Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. Процесс взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти, органами местного самоуправления и иными структурами - это активная, согласованная деятельность, направленная на защиту прав и свобод человека и гражданина, их соблюдение и уважение государственными органами субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Механизм взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с другими структурами — такое же правовое явление, как механизм правового регулирования, механизм защиты прав и свобод, и т. д. Механизм взаимодействия Уполномоченного с другими субъектами включает в себя: 1) нормативное предписание, устанавливающее возможность взаимодействия; 2) юридический факт, который позволяет начать процесс взаимодействия; 3) правоотношение, в котором есть права и соответствующие им обязанности.

2. При определении круга субъектов выдвижения кандидатур на должность Уполномоченного по правам человека, закрепленного в законах субъектов Российской Федерации, необходимо включить в него общественные объединения с правом прямого выдвижения кандидатуры на должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, что будет способствовать демократизации данного процесса и станет наглядным доказательством реального взаимодействия гражданского общества и власти.

3. Для повышения эффективности взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и представительных (законодательных) органов субъекта Российской Федерации следует законодательно закрепить право законодательной инициативы Уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации. Кроме того, региональные парламенты по итогам заслушивания ежегодных докладов Уполномоченных должны принимать постановления, предусматривающие обязанность органов власти принимать меры по устранению выявленных в докладе нарушений прав человека. Одной из наиболее эффективных форм взаимодействия Уполномоченного с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации является право безотлагательного приема Уполномоченного руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти, которое следует закрепить в законах субъектов Федерации.

4. До законодательного решения проблемы взаимодействия Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, их территориальными органами в субъектах Федерации наиболее приемлемым и эффективным с

точки зрения практической реализации представляется осуществление названного взаимодействия в форме заключения двусторонних соглашений (договоров) о сотрудничестве, информационном обмене и т.п.

Субъекты таких соглашений на добровольных началах предусматривают объединение усилий по обеспечению и соблюдению прав и свобод человека, усилению информационного взаимодействия, совершенствованию законодательства в различных сферах. В рамках соглашений возможно проведение совместных проверок по фактам нарушений прав и свобод граждан, принятие мер дисциплинарного характера к виновным должностным лицам и др.

5. Совершенствование законодательства об Уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации должно пойти по пути создания общественных приемных Уполномоченных по правам человека или общественных помощников (доверенных представителей) Уполномоченных по правам человека в административных центрах муниципальных образований, а также введения института уполномоченных по защите прав осужденных и уполномоченных по защите прав участников образовательного процесса, что будет способствовать приближению института Уполномоченного по правам человека к населению и повышению эффективности взаимодействия с органами местного самоуправления.

6. Институт Уполномоченного по правам человека, как и судебная система, призваны защищать права гражданина от произвола органов и должностных лиц публичной администрации, и они оба необходимы в демократическом обществе. Проблема возможного пересечения компетенции судов и Уполномоченного по правам человека должна решаться самим гражданином, самостоятельно выбирающим подходящее ему средство правовой защиты.

7. Уполномоченные по правам человека в субъекте РФ должны быть наделены правом на обращение в суд в защиту неопределенного круга лиц.

8. Экспертный и общественный советы при Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации являются важными формами взаимодействия научного сообщества и гражданского общества в деле защиты прав человека, которые имеют свой особый состав и свои задачи.

Экспертный совет предполагает участие в нем лиц, обладающих специальными познаниями в той или иной области (наличие профессионального признака). Отличается он и по цели создания: содействие Уполномоченному в вопросах, требующих специальных познаний (целевой признак). В свою очередь, общественный совет может состоять из лиц, например, имеющих активную жизненную позицию, и его целью может быть создание переговорной площадки с органами власти. По этой причине целесообразна организация при Уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации обеих структур.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что автором проведено комплексное исследование проблем взаимодействия

Уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации с органами исполнительной и представительной власти субъекта, правоохранительными и судебными органами, общественными организациями и другими структурами в процессе осуществления своей деятельности по защите и восстановлению прав и свобод человека и гражданина. Авторская концепция способствует всестороннему и полному пониманию сущности и сложности указанного процесса взаимодействия.

Практическая значимость исследования состоит в том, что выводы и сформулированные на их основе предложения могут быть использованы для совершенствования законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регламентирующего деятельность Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации, а также других органов и структур, взаимодействующих с омбудсменами в деле защиты прав человека.

Выводы и материалы диссертации могут быть применены при чтении курса лекций по конституционному праву, специальным курсам, посвященным правам человека и их защите.

Апробация результатов исследования

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры теории и истории государства и права Специального факультета ФГОУ ВПО «Саратовский юридический институт МВД России».

Выводы и основные положения диссертации изложены автором в десяти научных статьях и тезисах докладов общим объемом 3 п.л.

Диссертант выступал с докладами и научными сообщениями по теме диссертационной работы на международных, всероссийских и региональных конференциях, «круглых столах».

В частности, автор принимал участие в работе Координационных советов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Так, темами Координационных советов в 2007 году стали следующие: «Взаимодействие института Уполномоченного по правам человека с судебной властью» (г. Москва), «Концепция развития института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» (г. Краснодар), «Взаимодействие региональных Уполномоченных с органами военной прокуратуры по защите прав военнослужащих» (г. Москва).

Автор также принял участие в XI круглом столе Уполномоченных по правам человека в рамках проекта Европейского Союза и Совета Европы «Создание активной сети независимых внесудебных структур защиты прав человека» (г. Пушкин, 2008 г.), в качестве эксперта в международном семинаре «Защита и поощрение со стороны национальных правозащитных структур прав пожилых людей» (г. Будапешт, Венгрия, 2009 г), международных и всероссийских научно-практических конференциях «Стабильная Конституция – основа эффективного государства» (г. Саратов, 2006), «Политико-правовые проблемы обеспечения прав человека в современном мире» (г. Саратов, 2008); «Политико-правовые приоритеты

социально-экономического развития России» (г. Саратов, 2009 г.); VIII международной Бакинской конференции омбудсманов «Права человека и окружающая среда: правовые и этические аспекты климатических изменений» (г. Баку, Республика Азербайджан, 2010 г.) и других.

Материалы диссертационного исследования применяются автором в практической деятельности Уполномоченного по правам человека в Саратовской области.

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения, библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяются степень ее разработанности и новизна предмета исследования, указывается на решение научной задачи, ставятся цель диссертационного исследования и задачи по ее достижению, излагается методологическая, нормативная и эмпирическая база диссертации, формулируются основные положения, выносимые на защиту, выявляется теоретическая и практическая значимость исследования, приводится информация о результатах апробации выводов и рекомендаций, содержащихся в работе.

Глава 1 **«Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации как правозащитный институт»** состоит из трех параграфов, в которых анализируются исторические предпосылки и условия создания в Российской Федерации института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, место данного института в структуре региональных органов власти, а также правовой статус Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

В параграфе 1.1. **«Становление института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации»** рассматриваются основные этапы становления и развития института Уполномоченного по правам человека в регионах России, предпосылки его введения в стране и в субъектах РФ, а также причины сопротивления органов власти субъектов Российской Федерации данному процессу и достаточно длительный период его становления. На основе изучения существующих в юридической науке точек зрения автор приходит к выводу о необходимости принятия Федерального закона «Об Уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации», что позволит унифицировать правовой статус Уполномоченного по правам человека во всех субъектах Федерации, закрепить обязанность учреждения Уполномоченных в регионах России, обеспечив тем самым соблюдение принципа равенства прав граждан на доступ к дополнительным средствам защиты независимо от места жительства гражданина.

Диссертантом выделены наиболее общие признаки института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, такие как независимость; наличие рекомендательных контрольных функций за действиями и решениями органов исполнительной власти субъекта РФ и их

должностных лиц; статус самостоятельного государственного органа, не принадлежащего ни к одной ветви власти; целевая установка, направленная на защиту прав и свобод человека и гражданина.

Автор предлагает при принятии региональных законов, регламентирующих деятельность Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, учитывать рекомендации Конгресса местных и региональных властей Совета Европы (1999 год) по недопущению случаев назначения на должности Уполномоченных по правам человека политических деятелей (то есть лиц, которые являются выборными лицами в представительном органе или членами какой-либо партии); тщательно оценивать кандидатуры на пост Уполномоченного, для того чтобы исключать тех лиц, которые имеют (или могут иметь) отношения с местным или региональным органам власти (интересы карьеры, продвижение по службе, политические или экономические связи и т.д.), а также установить ограничения в отношении возможности переизбрания Уполномоченного на новый срок.

Накопленный опыт деятельности Уполномоченных по правам человека как Российской Федерации, так и субъектов РФ позволяют сделать вывод о том, что этот государственный правозащитный институт состоялся и продолжает развиваться, становится более открытым и политически независимым. В настоящее время наблюдается создание специализированных институтов Уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации, отвечающих за конкретные области общественных отношений, определенные социальные группы людей, нуждающихся в защите. Например, создан институт Уполномоченных по правам ребенка. По мнению автора, отсутствуют каких-либо принципиальные препятствия для создания институтов специализированных Уполномоченных, однако они не должны быть альтернативой по отношению к Уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации, которые имеют более универсальные полномочия.

В параграфе 1.2. **«Место Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в структуре региональных органов власти»** проводится правовое исследование места Уполномоченного по правам человека в системе органов государственной власти субъекта Федерации.

Анализ системообразующих признаков института Уполномоченного в субъектах РФ позволяет определить понятие Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ как независимое публичное должностное лицо, осуществляющее контроль за соблюдением законных прав, свобод и интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления и их должностными лицами.

Своеобразие правового статуса Уполномоченного по правам человека состоит в том, что он является связующим звеном между гражданским обществом и властью в субъекте Федерации, гражданином и чиновником, что позволяет отнести его к вспомогательным государственным органам в механизме разделения властей.

Таким образом, специфика Уполномоченного по правам человека заключается именно в том, что он обеспечивает нормальное функционирование других государственных органов с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина, содействие в устранении выявленных нарушений прав человека со стороны государственных органов, совершенствование административных процедур, оптимизацию законодательства в области прав и свобод человека и гражданина. Способствуя приведению в действие системы сдержек и противовесов и контрольных механизмов в рамках системы определенной ветви власти, Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации является, прежде всего, механизмом самоограничения государственной власти.

В параграфе 1.3. **«Правовой статус Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации»** исследуется понятие правового статуса Уполномоченных по правам человека и раскрывается его содержание.

Правовой статус Уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации рассматривается в диссертации как предусмотренная нормами регионального законодательства совокупность государственно-правовых установлений, определяющих права, обязанности, требования, ответственность и пределы усмотрения Уполномоченного по правам человека в интересах обеспечения соблюдения и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Важнейшими составляющими правового статуса Уполномоченного являются нормы законодательства субъекта Федерации, регулирующие его правовое положение, система его прав, обязанностей, требований к нему, ответственности, условий деятельности и ее функционально-целевая установка.

Правовой статус Уполномоченного включает нормы, регулирующие его назначение на должность и освобождение от нее, права и обязанности, полномочия, отношения с другими органами государственной власти, отношения с международными институтами правовой защиты прав человека, ответственность, аппарат Уполномоченного.

На основе изучения законодательства субъектов Российской Федерации об Уполномоченных по правам человека автором определяются наиболее актуальные с точки зрения проводимого исследования составляющие части модели правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации.

Компетенция Уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации – это нормативно закрепленная система полномочий и публичных прав, которыми они наделяются государством для решения вопросов обеспечения защиты и соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Компетенция региональных Уполномоченных различается в зависимости от субъекта РФ и напрямую связана с процессом взаимодействия Уполномоченного с государственными, общественными и

другими структурами с целью наиболее эффективной реализации им своих полномочий.

Итогом анализа компетенции Уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации является вывод автора о том, что компетенция распространяется только на органы власти субъекта Федерации и органы местного самоуправления, что является «ахиллесовой пятой» института. При этом очевидно, что субъект Федерации не может наделить свой орган правом контроля за деятельностью федерального органа и вмешательства в его деятельность. Вместе с тем содержание ежегодных докладов Уполномоченных показывает, что большинство обращений граждан – жалобы на нарушение их прав территориальными структурами федеральных органов власти, на которые компетенция Уполномоченного не распространяется.

Подобная ситуация приводит к тому, что в правозащитной среде возникает сомнение в эффективности и, соответственно, нужности данного института в регионах. Наличие проблемы недостаточности компетенции подтверждается рядом региональных Уполномоченных, которыми предлагается создание единой внесудебной системы государственной защиты прав и свобод человека во главе с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

По мнению автора, единая внесудебная система государственной защиты прав и свобод человека во главе с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации могла бы стать еще одной гарантией независимости региональных Уполномоченных от органов власти субъекта в реализации их правозащитной деятельности. Однако нельзя не сказать о возможных проблемах с практической реализацией данного предложения, например, о проблеме финансирования деятельности региональных Уполномоченных (для обеспечения независимости от исполнительной и законодательной власти субъекта РФ необходимо финансирование их деятельности из федерального бюджета) и др. Кроме того, в такой ситуации возможно дублирование указанной системой государственной защиты прав и свобод человека системы органов прокуратуры.

В этой связи автор считает целесообразным принятие Федерального закона «Об Уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации», который должен содержать основные принципы деятельности Уполномоченного, требования к кандидату, минимальные обязательные полномочия, формы, условия и гарантии деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, то есть закреплять основополагающие начала его деятельности.

Глава 2 «Основные направления взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами власти и негосударственными структурами» состоит из двух параграфов, в которых определяются понятие, направление и виды взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами власти субъекта Российской Федерации, территориальными

органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления, правоохранительными органами, судами и негосударственными структурами.

В параграфе 2.1 **«Понятие, направление и виды взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти и другими структурами»** исследуется понятие «взаимодействия», выявляются его характерные признаки, элементы и формы.

Процесс взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами власти, местного самоуправления и другими структурами осуществляется в соответствии с определенными принципами, имеет свои цели и функции.

Целью такого взаимодействия является защита прав и свобод человека и гражданина, их соблюдение и уважение государственными органами субъекта РФ, органами местного самоуправления и их должностными лицами. Функцией взаимодействия является координация деятельности его субъектов для достижения общей цели их взаимодействия.

Таким образом, процесс взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти, органами местного самоуправления и другими структурами автор определяет как активную, согласованную деятельность, направленную на достижение единой цели - защиту прав и свобод человека и гражданина, их соблюдение и уважение государственными органами субъекта РФ, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

При этом взаимодействие основывается на нескольких обязательных принципах: добровольности; единства целеполагания; согласованного действия.

В юридической литературе выделяют различные формы взаимодействия, большинство из которых может быть применено в деятельности Уполномоченных по правам человека в субъекте Федерации. Следует подчеркнуть, что на практике виды и формы совместной деятельности весьма разнообразны и зависят от различных обстоятельств: направления совместной деятельности, специфики компетенции субъектов взаимодействия, реальных возможностей сторон и т.д.

Автор выделяет виды взаимодействия в зависимости от направлений деятельности Уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации (взаимодействие по выявлению нарушений прав и свобод человека и гражданина и устранению выявленных нарушений; взаимодействие по проведению аналитической работы в области прав и свобод человека и гражданина, в том числе по совершенствованию законодательства; взаимодействие по правовому просвещению в области прав и свобод человека и гражданина; взаимодействие в сфере международного сотрудничества).

В зависимости от инициатора совместных действий взаимодействие можно подразделить на следующие виды:

- взаимодействие, осуществляемое по инициативе Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации;

- взаимодействие, осуществляемое по инициативе представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и т.п.

Взаимодействие государственных институтов между собой и с другими структурами представляется возможным разделить на внутреннее и внешнее. Внутренне взаимодействие – это процесс воздействия субъектов друг на друга, при котором их взаимное влияние как элементов единого механизма влечет развитие и совершенствование каждого. Внешнее взаимодействие – это их совместные действия.

По отношению к Уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации, внешнее взаимодействие направлено на содействие реализации прав и свобод человека и гражданина. Внутреннее взаимодействие направлено на повышение эффективности государственного и муниципального управления.

В процессе осуществления своей деятельности Уполномоченные по правам человека взаимодействуют с различными структурами в зависимости от субъектного состава Уполномоченные взаимодействуют:

- 1) с органами законодательной власти субъекта Федерации;
- 2) с органами исполнительной власти субъекта Федерации;
- 3) с органами местного самоуправления;
- 4) с территориальными подразделениями федеральных органов государственной власти;
- 5) с правоохранительными органами;
- 6) с судебной властью;
- 7) с организациями различных форм собственности;
- 8) с общественными организациями.

В связи с тем, что специфика процесса взаимодействия больше всего зависит именно от субъектного состава, в параграфе 2.2. **«Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами власти субъекта Российской Федерации, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления, правоохранительными органами, судами и негосударственными структурами»** автором рассматриваются формы взаимодействия уполномоченного в зависимости от субъектного состава.

Пункт 2.2.1. параграфа - **«Взаимодействие с органами законодательной власти субъекта Российской Федерации»** - рассматривает формы взаимодействия Уполномоченного с законодательными (представительными) органами власти субъекта Федерации.

Анализ регионального законодательства позволяет выделить такие формы взаимодействия с органами законодательной власти субъекта Российской Федерации, как внесение в законодательный орган предложений об изменении законодательства в сфере прав и свобод человека; предоставление ежегодного и специальных докладов Уполномоченных по

правам человека в субъектах Федерации; участие Уполномоченного в заседаниях органов законодательной власти субъектов с правом совещательного голоса; обращение Уполномоченных в органы законодательной власти субъектов с предложением о создании комиссии по расследованию фактов нарушений прав граждан.

Для повышения эффективности процесса такого взаимодействия автор предлагает наделить региональных Уполномоченных правом законодательной инициативы, что позволит сократить путь продвижения законодательных предложений Уполномоченных и исключить из данного процесса посредников – субъектов законодательной инициативы. Кроме того, органам законодательной власти субъектов предлагается по результатам заслушивания докладов Уполномоченных принимать соответствующие постановления, содержащие рекомендации и предложения органам исполнительной власти и местного самоуправления субъекта о недопущении дальнейших нарушений прав граждан.

Пункт 2.2.2. параграфа – **«Взаимодействие с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации»** - рассматривает формы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с исполнительными органами власти субъекта Федерации.

Первое и основное направление такого взаимодействия – восстановление нарушенных прав человека и гражданина, осуществляемое Уполномоченными через прием и рассмотрение обращений граждан. Региональное законодательство предусматривает такие формы взаимодействия с органами исполнительной власти и их должностными лицами при проведении проверки по жалобе, как беспрепятственное посещение всех органов государственной власти субъекта, присутствие на заседаниях их коллегиальных органов; запрос и получение от государственных органов субъекта и их должностных лиц сведений, документов и материалов, необходимых для рассмотрения жалобы; получение объяснений должностных лиц и государственных служащих по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы; проведение проверки деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, относительно которых уполномоченный располагает информацией о нарушениях прав человека

Пункт 2.2.3. параграфа - **«Взаимодействие с территориальными органами федеральных органов власти»** - раскрывает проблемы взаимодействия Уполномоченных с территориальными органами федеральных органов власти. Если основы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации с органами государственной власти субъекта и органами местного самоуправления закреплены законодательством субъекта Российской Федерации, то возможность взаимодействия с федеральными органами государственной власти никак не регламентирована.

Вместе с тем наибольшее число обращений граждан к региональным Уполномоченным связано с вопросами, относящимися к компетенции федеральных органов государственной власти, включающих их территориальные подразделения. Анализ имеющихся в юридической науке подходов к решению обозначенного вопроса позволяет автору прийти к выводу о том, что наиболее приемлемым и эффективным с точки зрения практической реализации представляется осуществление взаимодействия Уполномоченных с федеральными структурами в форме заключения двусторонних соглашений (договоров) о сотрудничестве, информационном обмене и т.п.

Пункт 2.2.4. параграфа – **«Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами местного самоуправления»** - рассматривает особенности взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ с органами местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации (ст. 18) устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления. В отношении местного самоуправления это конституционное требование не просто является дополнением к государственным процедурам обеспечения соблюдения и защиты прав и свобод, а отражает сущность и целевое предназначение муниципальной власти как самостоятельной формы народовластия. С учетом того, что органы местного самоуправления имеют достаточно большие полномочия в области обеспечения и защиты социальных, трудовых, жилищных и других конституционных прав граждан, большое значение приобретает использование Уполномоченным различных форм взаимодействия с органами местного самоуправления в целях защиты и восстановления прав и свобод граждан.

Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и органов местного самоуправления осуществляется по следующим направлениям: рассмотрение Уполномоченным жалоб на действие (бездействие) органов местного самоуправления и их должностных лиц; рассмотрение обращений граждан по вопросам местного значения; совершенствование правовых актов органов местного самоуправления; правовое просвещение населения.

В целях приближения института Уполномоченного по правам человека к населению в муниципальных образованиях субъекта РФ автором предлагается использование такой формы взаимодействия с органами местного самоуправления, как создание института общественных помощников (представителей) Уполномоченного в муниципальных образованиях, что позволит повысить доступность Уполномоченного как одного из средств внесудебной защиты для наиболее уязвимых социальных слоев населения.

В пункте 2.2.5. параграфа – **«Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с**

правоохранительными органами и судами» - рассматривается процесс взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с судебной властью и правоохранительными органами, что требует учета особенностей в деятельности этих органов.

Институт Уполномоченного по правам человека и судебная система, призванные защищать права гражданина от произвола органов и должностных лиц публичной администрации, неизбежно конкурируют между собой, но оба они необходимы в демократическом обществе. В то же время стоит согласиться с мнением ученых, отстаивающих концепцию субсидиарности деятельности Уполномоченного как правозащитного института, не пытающегося заменить существующие механизмы правовой защиты, в том числе судебной, а лишь дополнить их. Гражданин, прибегающий к процедуре национального учреждения по правам человека, не отказывается от своего права на судебную защиту, в связи с чем возможно частичное совпадение юрисдикций, но не их коллизия.

При сопоставлении подходов европейских государств к решению проблемы взаимодействия Уполномоченных по правам человека и органов судебной власти автор констатирует, что реагирование Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ на заявленные и предполагаемые нарушения судебного разбирательства допустимо при соблюдении конституционных принципов: осуществления правосудия только судом, независимости судей, при обязательном исполнении судьями требований, касающихся прав и свобод человека (уважительного отношения к личности, беспристрастности правосудия, надлежащего исполнения решений суда и др.). Формы взаимоотношений условно дифференцируются на процессуальные способы и формы, не связанные с участием Уполномоченного в судебном разбирательстве.

Автор предлагает наделить Уполномоченных по правам человека в субъекте РФ правом на обращение в суд в защиту неопределенного круга лиц, так как по своей природе он призван регулировать противоречия, возникающие между государством и обществом. Роль Уполномоченного по правам человека заключается в приведении в движение механизма защиты права, что наиболее целесообразно сделать путем применения статьи 46 Гражданского процессуального кодекса РФ.

Однако право на обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц может быть установлено только федеральным законом.

Уполномоченный может принимать участие в судопроизводстве в качестве представителя, о допуске которого к судебному разбирательству ходатайствует лицо, участвующее в деле. Однако такая форма участия должна использоваться в исключительных случаях. Требуется основательность, убедительность доказательств и материалов, представляемых суду, исключение эмоционального подхода, поскольку речь идет об авторитете института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ. Если ожидаемое решение не состоялось, недопустима

отрицательная оценка принятого решения и в целом – деятельности суда, так как уважительное отношение к правосудию, а следовательно, Конституции РФ изначально присуще институту Уполномоченного по правам человека.

Другим субъектом взаимодействия Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации являются органы внутренних дел. Важность рассмотрения вопросов данного взаимодействия определяется тем, что по результатам анкетирования, проведенного среди сотрудников аппаратов Уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации, органы внутренних дел названы структурой, взаимодействие с которой вызывает наибольшие сложности.

При организации сотрудничества Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации с органами внутренних дел следует учитывать присущие последним особенности.

Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ взаимодействуют, прежде всего, с органами внутренних дел субъектов Российской Федерации. Такое взаимодействие, по сравнению с процессом взаимодействия с другими государственными структурами, имеет свои особенности, связанные с тем, что органы внутренних дел выступают в этом процессе в двух качествах: как органы, осуществляющие деятельность по защите прав граждан, и как органы, нарушающие права граждан.

Для совершенствования указанного взаимодействия необходимо следующее: законодательное закрепление основных направлений сотрудничества между данными государственными структурами; выработка рекомендаций по осуществлению согласованных мероприятий в целях решения задач в области обеспечения прав и свобод человека; разработка механизма реализации совместных действий для обеспечения их практического применения.

Пункт 2.2.6. параграфа – **«Сотрудничество Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с негосударственными структурами»** - рассматривает значение, основные направления и формы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с негосударственными структурами.

В современных условиях весьма острыми остаются проблемы преодоления отчуждения государства от общества, повышения меры доверия между обществом и властью, установления партнерских отношений между властью и институтами гражданского общества, усиления их взаимной поддержки и согласованной деятельности.

Огромная роль в налаживании такого сотрудничества принадлежит институту Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Общее понимание текущих задач служит основой для тесного взаимодействия институтов гражданского общества и Уполномоченного по правам человека.

Основной формой взаимодействия Уполномоченного с институтами гражданского общества является создание им общественных и экспертных

советов. Вместе с тем, по мнению автора, наблюдается тенденция к повышению роли экспертных советов и снижению активности деятельности общественных советов, что связано с созданием в субъектах Российской Федерации общественных палат, взявших на себя роль переговорной площадки. Безусловно, нельзя говорить о снижении интенсивности взаимодействия института Уполномоченного и общественных организаций, однако очевидно, что оно перешло в другие формы (участие в совместных проектах и мероприятиях, участие Уполномоченных в работе региональных общественных палат и т.п.).

В качестве эффективной формы взаимодействия с гражданским обществом автор считает институты уполномоченных по защите прав осужденных и уполномоченных по защите прав участников образовательного процесса.

В **заключении** подведены основные итоги, сформулированы выводы и предложения, являющиеся результатом проведенного диссертационного исследования.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора:

Статьи, опубликованные в рецензируемых научных журналах, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ:

1. Лукашова Н.Ф., Янц М.А., Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами власти и правозащитными организациями в сфере защиты прав иностранных граждан, на примере Саратовской области /Н.Ф. Лукашова, М.А. Янц // Вестник Саратовской государственной академии права. 2009. № 1. - С. 167-171 (0,2 п.л.);

2. Лукашова Н. Проблемы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ с территориальными подразделениями федеральных органов государственной власти /Н. Лукашова// Власть. 2010. № 1. – С. 34-37 (0,3 п.л.);

Публикации в иных изданиях:

3. Лукашова Н.Ф. Права человека в Саратовской области /Н.Ф. Лукашова // Практика Европейского Суда по правам человека и российская правовая система: сборник научных статей / Под ред. Д.В. Красикова. – Саратов: ФНОУ ВПО «Саратовский ГАУ», 2006. – С. 129-132 (0,1 п.л.);

4. Лукашова Н.Ф. Формирование института регионального Уполномоченного по правам человека: реальность и перспективы /Н.Ф. Лукашова // Конституционные чтения: Межвузовский сборник научных трудов. – Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2006. Вып. 7. – С. 6-12. (0,3 п.л.);

5. Лукашова Н.Ф. Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации /Н.Ф. Лукашова // Система защиты прав человека в России: Электронное учебно-методическое пособие / Под общ.

ред. Г.Н. Комковой. – Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2007. (0,1 п.л.);

6. *Лукашова Н.Ф.* Место Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ в системе органов государственной власти /Н.Ф. Лукашова // Правовая культура. 2008. № 2 (5). – С. 134-139 (0,3 п.л.);

7. *Лукашова Н.Ф.* Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти в сфере защиты прав и свобод человека /Н.Ф. Лукашова // Политико-правовые проблемы обеспечения прав человека в современном мире: Материалы межвузовской научной конференции студентов, аспирантов и преподавателей Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского. – Саратов: Издательский центр «Наука», 2008. – С. 6-10 (0,2 п.л.);

8. *Лукашова Н.Ф.* Совершенствование законодательства как направление деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ (на примере Саратовской области) /Н.Ф. Лукашова // Политико-правовые приоритеты социально-экономического развития России: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию Саратовского университета. – Саратов: Издательство «Научная книга», 2009. – С. 290-294 (0,2 п.л.);

9. *Лукашова Н.Ф.* Опыт Уполномоченного по правам человека в Саратовской области по взаимодействию с органами государственной власти области по совершенствованию законодательства области в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина /Н.Ф. Лукашова // Актуальные проблемы современной юридической науки и практики: Межвузовский сборник научных трудов.- Изд-во Сарат. ун-та. 2009. Вып. 3. – С. 133-138 (0,3 п.л.);

10. *Лукашова Н.* Нарушения прав граждан при оплате за жилое помещение и коммунальные услуги: причины возникновения и способы устранения /Н. Лукашова // Городское управление. 2010. № 7. – С.68-84 (1 п.л.).