

13. Karabushchenko P. L. Zagovor elit (elity po tu storonu politicheskogo zazerkalya). *Kaspiyskiy region: politika, ekonomika, kultura*, 2012, no. 2 (31), pp. 253–262.
14. BBC. Available at: <http://www.bbc.co.uk/newsround/16979186>.
15. *The Independent*. Available at: <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/syria-civil-war-assadtroops-retake-last-rebelheld-districts-in-homs-9344948.html>.
16. *Skolko stoit rossiyskaya voennaya operatsiya v Sirii? Russkaya sluzhba novostey VVS*. Available at: http://www.bbc.com/russian/business/2015/10/151006_russia_syria_military_costs.
17. *Siriya: osveshchenie situatsii v rossiyskikh SMI*. Available at: <http://fom.ru/Mir/12398>.
18. *Eksklyuzivnoe intervyyu Bashara Asada telekanalu RT*. 8 noyabrya 2012 g.
19. Karabushchenko P. L. Elita vlasti v vertepe politicheskoy falsifikatsii. *Kaspiyskiy region: politika, ekonomika, kultura*, 2013, no. 2 (35), pp. 264–274.

СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ

Кулик Юрий Николаевич, аспирант
Северо-Кавказский федеральный университет
Российская Федерация, 355009, г. Ставрополь, Пушкина, 1
E-mail: kulikyury@mail.ru

В статье анализируются отличительные черты правового статуса уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, определяется их место в системе региональных органов власти на примере Ставропольского края. Функционирование регионального уполномоченного по правам человека в Российской Федерации зависит от многих факторов. В статье показывается, что действенность защиты прав граждан в значительной мере зависит от уровня взаимодействия участвующих в ней государственных структур, в том числе прокуроров и уполномоченных по правам человека.

Ключевые слова: уполномоченный по правам человека, прокуратура, компетенция, договор о сотрудничестве

FORMATION OF THE INSTITUTE OF THE COMMISSIONERS OF THE HUMAN RIGHTS IN STAVROPOL KRAI

Kulik Yuriy N., postgraduate student
North-Caucasus Federal University
1 Pushkina Str., Stavropol, 355009, Russian Federation
E-mail: kulikyury@mail.ru

Specific features of the legal status of the commissioners of the human rights in the subjects of Russian Federation, their place in the system of regional bodies of government are analysed in the article on the example of Stavropol Krai. Functioning of regional human rights's ombudsmen in Russian Federation depends on many factors. It is shown in the paper that the effectiveness of human rights protection is largely dependent on the level of cooperation of the relevant government agencies, including prosecutors and ombudsmen.

Keywords: ombudsman, prosecutor, competence, cooperation agreement

В последние полтора десятилетия в отечественной науке заметно возросло внимание к институту омбудсмана и результатам его деятельности в сфере правозащиты. Впрочем, внимание это распределяется неравномерно: наибольшее число исследований посвящено должности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, учрежденной в соответствии с Конституцией. Определенный интерес проявляется к работе и / или перспективам возникновения служб специализированных, «отраслевых» омбудсменов – детского омбудсмана [3; 5], финансового омбудсмана [1–2] и др. Что же касается развития института уполномоченного по правам человека в российских регионах, то данная проблема рассматривается сравнительно нечасто и в основном с позиций изучения правового статуса регионального омбудсмана.

Вопрос о направлениях и способах деятельности уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации является актуальным как в общетеоретическом, так и в практическом отношении. Это один из отправных пунктов рефлексии относительно состояния гражданского общества в российских регионах. Правозащитная инициатива обнаруживает и делает публичными, видимыми те латентные формы, в которых существует правовая система и, шире, социум в целом, и которые зачастую недоступны для политического контроля. Политика в жизни общества представляет собой аналог гравитации в сфере материальных тел. Подобно тому, как гравитационное взаимодействие заметно лишь между телами астрономических масштабов, политические события возникают в результате сотрудничества и конфликтов политических субъектов в борьбе за власть или управленческих решений государственных органов. И лишь правовые отношения происходят в тех масштабах, в которых протекает повседневная жизнь общества.

Практически все факты, обуславливающие конкретные жизненные обстоятельства, являются, в конечном счете, правовыми. Конечно, многообразные социальные связи и явления не могут быть полностью описаны на языке права, поскольку у экономических и культурных процессов имеются свои специфические черты. Однако в определенном смысле правовое отношение выступает как элементарная связь, с помощью которой образуется вся цепь процессов материального и духовного производства и потребления. Следовательно, требует самого пристального рассмотрения значение института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации как механизма защиты прав и свобод, механизма стабилизации региональной власти и фактора роста правового сознания населения. Накопленные материалы о деятельности омбудсмена на Ставрополье позволяют максимально приблизиться к существенным выводам по данному кругу проблем. В настоящей статье будут затронуты некоторые знаменательные моменты формирования и развития регионального уполномоченного в Ставропольском крае в период 2003–2007 гг.

Для института регионального уполномоченного характерно иное распределение правовых, политических, социальных факторов, влияющих на его становление и функционирование, нежели для омбудсмена федерального уровня. В связи с этим необходимо сосредоточиться на аспектах, раскрывающих одновременно и внутренние основания, и социальные условия его деятельности. Формирование института Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае, его организационной структуры являлось сложным, отнюдь не прямолинейным процессом, политико-правовые проявления которого были переплетены множеством динамических связей. Процесс этот нарушался, менял направление, прерывался, вновь активизировался. Неоднократно он подвергался воздействию непредвиденных внешних причин, таких как изменение политической конъюнктуры и кадровые решения в правоохранительных органах. Таким образом, проблема развития института краевого омбудсмена выступает в пышном обрамлении политических, правовых, административных, личных обстоятельств.

Правовая основа для вновь учрежденной должности уполномоченного по правам человека первоначально была достаточно шаткой. В Федеральном конституционном законе № 1-ФКЗ от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в ст. 5 кратко сообщалось: «В соответствии с Конституцией (Уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации». Регулирование деятельности регионального омбудсмена оставлялось на усмотрение органов власти субъектов Федерации. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. На раннем этапе развития института регионального уполномоченного, возобладали понимание этих двух статей – ФКЗ и Конституции РФ – как своего рода указания на вертикальное разделение властей. Федеральный центр учреждает уполномоченного в РФ, а субъекты Федерации могут создавать или не создавать этот институт у себя. Фактически федеральный центр пере-

дал защиту прав и свобод человека в субъектах Федерации из совместного ведения в «суверенное» право субъекта Федерации, что поставило население российских регионов в неравное положение. В одних из них, прежде всего там, где руководители органов власти обладали высокой правовой культурой и гражданским кругозором, были привержены не только на словах, но и на деле демократическим ценностям, следовали конституционному требованию о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, учреждался независимый контроль в сфере правозащиты. Там же, где руководители субъекта Федерации не считали по тем или иным причинам (в том числе исходя из политической целесообразности и личных интересов) необходимым введение института омбудсмена, данный институт не учреждался.

Наиболее общей и вместе с тем важнейшей особенностью деятельности регионального омбудсмена является рассмотрение жалоб на решения или действия государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. Правозащитная направленность, варьируемая в различных полномочиях по степени отчетливости и активности выражения, в целом сводится к прокламированию и практической реализации мер, которые, однако, не выходят за пределы, установленные законодательством. Правовой статус уполномоченного позволял располагать достаточными полномочиями для рассмотрения жалоб граждан по поводу нарушения их прав со стороны региональных органов власти и органов местного самоуправления. Но количество таких жалоб, поступавших в службу уполномоченного, в период с 2003 по 2007 г. составляло не более чем 20 % от их общего числа [4, с. 141]. Остальные 80 % касались нарушения прав и свобод территориальными структурами федерального правительства, проверка в отношении которых находилась вне компетенции краевого омбудсмена. Уполномоченный не имел права вмешиваться в их деятельность. Региональный закон гласил, что жалобы о нарушении прав граждан со стороны федеральных властей подлежат направлению уполномоченным в соответствии с действующим законодательством по принадлежности. Несовершенство ст. 5 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» на практике привело к тому, что полномочиями регионального омбудсмена охватываются только жалобы на решения властей субъекта Федерации и органов местного самоуправления, но не региональных структур федеральных органов, действующих на территории субъекта.

Аппарату уполномоченного пришлось искать возможности адаптации к данной ситуации, возможности в рамках правового статуса удовлетворительно реагировать на обращения граждан. Игнорировать основную массу обращений было невозможно: на репутации вновь созданного правозащитного института это сказалось бы неблагоприятным образом. Жалобы на действия или бездействие федеральных органов краевой омбудсмен А.И. Селюков направлял в те структуры, к юрисдикции и компетенции которых они принадлежали. Однако, подготовив необходимые документы, А.И. Селюков также излагал собственную позицию относительно требуемых мер по устранению нарушенного права. Таким образом, омбудсмен способствовал эффективному разрешению вопроса, выполняя посреднические функции, играя роль медиатора, что не расходилось с правовыми основами его деятельности. Стиль стимулирующей медиации, подкрепленный экспертными знаниями омбудсмена и сотрудников его аппарата, показал, что должностные лица, в чьи полномочия входило рассмотрение жалоб, зачастую выказывают готовность сотрудничать с правозащитником, относятся с пониманием к его аргументам. Причины имевших место нарушений прав и свобод граждан нередко коренились не столько в несовершенстве закона, сколько в низкой правовой культуре правоприменителя, по недоразумению смешивающего понятия законности и интересов службы (а иногда руководствующегося и личными корыстными интересами). Для устранения подобных нарушений достаточно было дать правовую оценку действиям должностных лиц, что составляет одну из мер, находящихся в распоряжении уполномоченного по правам человека. Профессионализм сотрудников аппарата омбудсмена позволял успешно это делать [4, с. 17–18].

Таким образом, важнейшим компонентом работы института уполномоченного в первые годы его существования на Ставрополье стало налаживание взаимовыгодных или хотя бы приемлемых форм взаимодействия с федеральными государственными учреждениями, в первую очередь прокуратурой, краевым судом, ГУВД. Формы взаимодействия органов власти – сложное, многоплановое, противоречивое явление, меняющееся в зависимости от личности субъектов, согласовывающих свои интересы. Поэтому приобретает исключительную актуальность и важное практическое значение всестороннее, детальное и комплексное исследование координации деятельности регионального омбудсмана и сотрудников правоохранительных органов, во всей ее сложности и противоречивости.

Отношение должностных лиц к институту уполномоченного претерпело определенную эволюцию. В какие-то моменты деятельность омбудсмана воспринималась по крайней мере терпимо, тем более, что он не претендовал на особую благосклонность к своей посреднической миссии – его мнение учитывалось наряду с другими аргументами. Имели место и достаточно острые коллизии. В начале 2003 г. прокурор края обратился с письмом к уполномоченному по правам человека А.И. Селюкову, в котором деятельность омбудсмана по передаче обращений граждан о нарушении их прав и свобод в органы прокуратуры по принадлежности расценивалась как вмешательство в деятельность прокуратуры. В частности указывалось, что Закон Ставропольского края от 08.05.2002 № 15-кз «Об Уполномоченном по правам человека в Ставропольском крае» не наделяет уполномоченного правом контроля за надзорной деятельностью прокуратуры. Требования о предоставлении информации о результатах рассмотрения жалоб и обращений, не отнесенных к компетенции уполномоченного, определенной ст. 10, а также ходатайств о проверке вступивших в законную силу судебных постановлений не основаны на законе [4, с. 21].

Омбудсмен возразил, что направляя обращения граждан по вопросам, отнесенным к компетенции прокуратуры, действует в соответствии с ст. 12 Закона, установившей, что уполномоченный имеет право «передать жалобу государственному органу... к компетенции которого относится разрешение жалобы по существу». Такое правило соответствует Указанию Генерального прокурора РФ № 74 от 17 ноября 2002 г. «Об организации взаимодействия органов прокуратуры с правозащитными и иными общественными организациями»: «Тщательно, полно и объективно проверять сведения, поступившие из правозащитных и иных общественных организаций, о ставших им известными актах органов государственной власти и управления, неправомерных действиях должностных лиц, ограничивающих права и свободы человека и гражданина» [4, с. 22].

Впоследствии взаимоотношения уполномоченного с руководителями правоохранительных органов приобрели конструктивный характер. Наметились тенденции на повышение открытости и гласности в деятельности правоохранительных органов, на укрепление взаимодействия с правозащитной общественностью в вопросах защиты прав и свобод человека. Заключенные уполномоченным Соглашения о взаимодействии в защите прав и свобод человека с прокуратурой края, Ставропольским краевым судом, Арбитражным судом Ставропольского края, ГУВД по СК, управлением Федеральной службы судебных приставов, управлением Федеральной службы исполнения наказаний, управлением Федеральной миграционной службы, управлением Федеральной регистрационной службы закрепили эту тенденцию и намерения их руководителей к максимальному обеспечению гарантий соблюдения прав и свобод человека.

Несмотря на то, что подавляющее число жалоб, поступивших в аппарат краевого уполномоченного в период 2003–2007 гг. – это жалобы на решения федеральных органов власти, это не дает оснований для категорического заключения, что федеральные чиновники проявляли менее ответственное отношение к правам и свободам. Оценивая данную статистику, следует иметь в виду, что подобные жалобы связаны с реализацией наиболее важных интересов населения, затрагивают самые острые и болезненные вопросы, при решении которых трудно или невозможно достичь ком-

промисса. Например, это касается судебных споров, конфликтов в следственном процессе и т.д.

Заметную роль в деятельности уполномоченного играл прием жалоб от граждан на нарушение их прав и свобод со стороны местных властей. Они касались удовлетворения повседневных потребностей – ремонта жилищ, дорог, оформления различных документов о праве собственности, то есть тех вопросов, которые для подавляющего числа людей в значительной степени определяют качество жизни. Доступ ко многим должностным лицам был чрезмерно ограничен бюрократическими барьерами. Часто встречались нарушения графика приема, случаи, когда назначалось неудобное время для приема, случаи волокиты, отказа решать проблему по существу с направлением жалобы или заявителя по бюрократическому кругу. По значительному числу обращений граждан удалось добиться положительного решения.

Появление в Ставропольском крае правозащитного института – уполномоченного по правам человека – представляет собой объективное свидетельство процессов демократизации и озабоченности краевых властей улучшением дел в области прав человека. Однако одних высоких намерений и пафоса недостаточно для того, чтобы рассматривать омбудсмена в качестве символа демократии. На начальном этапе своего развития институт омбудсмена в Ставропольском крае выступал как общественный индикатор, улавливавший сигналы, предупреждающие о проблемах, которые требуют вмешательства властей. Его деятельность была важна постольку, поскольку она способствовала достижению основной цели – эффективному рассмотрению жалоб граждан на нарушение их прав и свобод.

Список литературы

1. Емелин А. В. Создание института Общественного примирителя (Финансового омбудсмена) на финансовом рынке России // *Деньги и кредит*. 2011. № 1. С. 46–49.
2. Иванов О. М. Правовая природа и обязательность решений финансового омбудсмена // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2013. № 1. С. 7–8.
3. Поддубная Т. Н., Ивашин А. Б., Поддубный А. О. Детский омбудсмен как субъект социально-педагогической защиты детей // *Вестник Адыгейского государственного университета*. Сер. 3: Педагогика и психология. 2014. № 2 (136). С. 59–63.
4. Селюков А. И. Защита прав и свобод человека на Ставрополье. (История. Теория. Практика). Ставрополь, 2008. 392 с.
5. Устинович Е. С., Фоломеева Н. В. Политико-правовые основы становления института детских омбудсменов в субъектах Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право*. 2013. № 10. С. 18–21.

References

1. Yemelin A. V. Sozdanie instituta Obshchestvennogo primiritelya (Finansovogo ombudsmena) na finansovom rynke Rossii. *Dengi i kredit*, 2011, no. 1, pp. 46–49.
2. Ivanov O. M. Pravovaya priroda i obyazatelnost resheniy finansovogo ombudsmena. *Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess*, 2013, no. 1, pp. 7–8.
3. Poddubnaya T. N., Ivashin A. B., Poddubnyy A. O. Detskiy ombudsmen kak subekt sotsialno-pedagogicheskoy zashchity detey. *Vestnik Adygeyskogo gosudarstvennogo universiteta. Series 3: Pedagogika i psikhologiya*, 2014, no. 2 (136), pp. 59–63.
4. Selyukov A. I. *Zashchita prav i svobod cheloveka na Stavropole. (Istoriya. Teoriya. Praktika)*. Stavropol, 2008, 392 p.
5. Ustinovich Ye. S., Folomeeva N. V. Politiko-pravovye osnovy stanovleniya instituta detskikh ombudsmenov v subektakh Rossiyskoy Federatsii. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2013, no. 10, pp. 18–21.