



АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ
МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В ПРИМОРСКОМ КРАЕ



ДВФУ
ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ



ОБЩЕРОССИЙСКАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
АССОЦИАЦИЯ
ЮРИСТОВ РОССИИ
ПРИМОРСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ

Бабуркин С. А.

*Сергей Александрович Бабуркин,
доктор политических наук, профессор,
Уполномоченный по правам человека в Ярославской области*

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В СУБЪЕКТЕ РФ С ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ:
ОПЫТ ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ**

Конституция РФ в части 1 статьи 17 закрепляет общий принцип гарантированности прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. В развитие приведенного положения в отечественном законодательстве устанавливается разветвленная система институтов, выполняющих правозащитные функции. Среди указанных учреждений особое место занимают уполномоченные по правам человека (федеральный и региональные), а также органы прокуратуры. Какое-то время назад данные институты порой рассматривались как несовместимые и безосновательно друг друга дублирующие. Однако в настоящее время постепенно утверждается их восприятие как субъектов, чьи партнерские отношения обеспечивают повышение эффективности государственной правозащитной деятельности.

Очевидно, что общая цель института омбудсмана и прокуратуры – содействие соблюдению, восстановлению и всесторонней защите прав и свобод. Однако несмотря на общность целевых ориентиров рассматриваемых институтов, омбудсманы в субъектах РФ и представители прокуратуры достигают преследуемые цели посредством решения нетождественных задач. Причем способы решения данных задач также различны.

Так, в фокусе внимания органов прокуратуры находятся вопросы законности, а основным направлением деятельности данных структур выступает надзор за соблюдением и исполнением на территории Российской Федерации Конституции РФ и актов законодательства. Именно через решение данной задачи, в конечном счете, прокуратура обеспечивает защиту прав и свобод

человека и гражданина. В свою очередь, деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах РФ строится на основе принципа субсидиарности [1, с. 5-7], предопределяющего задачу омбудсмена по содействию соблюдению прав и их восстановлению в случае нарушения. Подобная формулировка целевых ориентиров деятельности уполномоченного позволяет позиционировать данную должность как дополняющую традиционные механизмы юридической защиты.

Несмотря на то, что отечественная модель уполномоченных по правам человека, в отличие от отдельных зарубежных аналогов, не предполагает наделяния омбудсменов надзорными функциями [2], у них, тем не менее, имеется ряд властных полномочий в форме притязаний на определенные действия со стороны указанных в законе субъектов («инструменты управленческого воздействия» [3, с. 52-59]). Однако данные властные полномочия не охватывают возможности по пересмотру решений иных органов, а также принятия в их адрес обязательных для исполнения актов. В подобных условиях раскрытие всего объема правозащитного потенциала региональных омбудсменов возможно лишь при условии объединения усилий по ряду направлений с правоохранительными органами, в целом, и с прокуратурой, в частности.

Принимая во внимание, что защита прав и свобод человека и гражданина образует предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, взаимодействие региональных уполномоченных по правам человека как должностных лиц субъектов РФ и имеющих федеральный статус органов прокуратуры видится вполне логичным.

Отдельные аспекты взаимодействия уполномоченных по правам человека в субъектах РФ и органов прокуратуры уже становились предметом изучения ученых-юристов. В частности, было подвергнуто детальному смысловому анализу понятие взаимодействия как согласованной, имеющей законодательные основы деятельности омбудсменов и прокуратуры по достижению общих целей с использованием имеющихся у сторон полномочий, ресурсов, способов и методов [4, с. 11-12]. При этом предметом подобного взаимодействия справедливо предлагается считать выявление, устранение и предупреждение правонарушений, а также вопросы проведения совместных мероприятий [5, с. 14].

Однако в большинстве нормативных правовых актов субъектов РФ о статусе региональных омбудсменов отсутствуют особые нормы о порядке взаимодействия с прокуратурой. Федеральные правовые основы данного взаимодействия также еще не оформились. В принятом Государственной Думой РФ в мае 2019 года в первом чтении проекте федерального закона «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» содержательная правовая регламентация данного вопроса также отсутствует¹.

Между тем, как справедливо отмечают отдельные ученые, наличие пробелов в правовом регулировании взаимоотношений уполномоченных по правам человека в субъектах РФ и органов прокуратуры может существенно осложнять сотрудничество данных структур. В связи с этим, общие правила анализируемого взаимодействия вполне могут иметь законодательные основы [6, с. 18-24]. В условиях отсутствия таковых в современных реалиях, основным инструментом регулирования вопросов сотрудничества региональных омбудсменов и представителей прокуратуры становятся двусторонние соглашения о взаимодействии.

В Ярославской области подобное соглашение было заключено в феврале 2016 года и юридически оформило многолетнее плодотворное сотрудничество Уполномоченного по правам человека в Ярославской области с органами прокуратуры по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина. Опираясь на опыт Ярославской области, можно выделить следующие основные направления осуществляемого взаимодействия.

Прежде всего, одним из ведущих аспектов взаимодействия Уполномоченного и органов прокуратуры традиционно выступает сотрудничество в области рассмотрения обращений граждан. Формы взаимодействия в данном направлении разнообразны. В их числе особое место занимают совместные личные приемы граждан. Активное сотрудничество в данном направлении ведется с прокуратурой Ярославской области, прокуратурами отдельных городов и районов, в связи с чем возможность участия в таких приемах имеется у жителей как областного центра, так

¹ См.: ст. 12 проекта федерального закона «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/573725-7> (дата обращения: 14.08.2019).

и отдельных муниципальных районов области. Так, с 2018 года Уполномоченный и органы прокуратуры успешно реализуют цикл выездных совместных приемов, проводимых в рамках «Дней Уполномоченного» в муниципальных районах Ярославской области, всего таких приемов было проведено более 15.

Анализируя накопленный опыт в направлении организации совместных приемов граждан, следует отметить, что практика участия Уполномоченного и сотрудников прокуратуры в рассмотрении обращений зарекомендовала себя в весьма позитивном ключе. Подобные приемы предоставляют гражданам возможность получения максимально расширенных консультаций, обеспечивают возможность принятия оперативных решений, а в случае необходимости – инициирования необходимых проверок. Отдельные проблемы заявителей по итогам совместных приемов берутся в работу не только Уполномоченным, но и органами прокуратуры, что обеспечивает максимально полное восстановление нарушенных прав и законных интересов заявителей.

Помимо совместных приемов, еще одной не менее значимой формой взаимодействия можно по праву считать взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Ярославской области и органов прокуратуры по вопросам рассмотрения обращений и иных сигналов о нарушениях прав решениями, действиями или бездействием государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц. Так, органы прокуратуры оказывают существенное содействие Уполномоченному посредством принятия мер прокурорского реагирования по фактам выявляемых омбудсменом нарушений прав и свобод граждан. Большой объем подобных мер в форме протестов и представлений традиционно принимается по вопросам защиты прав граждан на жилище и иных социально-экономических прав. При этом в целом ряде случаев органы прокуратуры обращаются от имени граждан в суды.

Кроме того, ввиду отсутствия у Уполномоченного компетенции в области надзора за правоохранительными структурами, все обращения граждан по вопросам исполнения законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание, предварительное следствие, исполняющих наказание и пр., перенаправляются омбудсменом в органы прокуратуры

в соответствии с их компетенцией в рамках Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Приходится констатировать, что защита прав субъектов указанных выше обращений в ряде случаев осложняется определенными трудностями. Так, некоторое время назад имелись проблемы с рассмотрением Ярославской прокуратурой по надзору за исправительными учреждениями направляемых Уполномоченным по правам человека в Ярославской области сигналов о нарушениях прав граждан. К сожалению, данные сигналы не всегда подлежали объективному, всестороннему и своевременному исследованию.

В настоящее время ситуация с взаимодействием по вопросу рассмотрения информации о нарушениях прав осужденных стабилизировалась, негативную практику удалось переломить. В частности, Уполномоченный и представители прокуратуры активно сотрудничают в направлении проведения проверок исполнения законодательства в исправительных колониях области и совместных приемов осужденных¹. Аналогичные совместные проверки и личные приемы граждан проводятся в изоляторах временного содержания области и следственных изоляторах².

Еще одним направлением сотрудничества Уполномоченного и органов прокуратуры выступает взаимодействие в информационной сфере в форме взаимного участия в правозащитных мероприятиях. Так, в декабре 2018 года Уполномоченный принял участие в третьем открытом форуме прокуратуры Ярославской области по вопросам соблюдения прав осужденных и лиц, содержащихся под стражей. В соответствии с требованиями законодательства Ярославской области, Уполномоченный также направляет свои Ежегодные доклады в адрес областной прокуратуры.

1 Более подробно см.: Прокурор Ярославской области совместно с региональным уполномоченным по правам человека посетил колонию №1 УФСИН по Ярославской области // Официальный сайт Прокуратуры Ярославской области. URL: <http://www.yarprok.ru/news/prokuror-jaroslavskoj-oblasti-sovmestno-s-regionalnym-upolnomochennym-po-pravam-cheloveka-posetil-koloniju-1-ufsin-po-jaroslavskoj-oblasti.htm> (дата обращения: 14.08.2019).

2 Более подробно см.: Заместитель прокурора области Алексей Анатолевич Кукин провел проверку исполнения законодательства в СИЗО-1 // Официальный сайт Прокуратуры Ярославской области. URL: <http://www.yarprok.ru/news/zamestitel-prokurora-oblasti-aleksej-anatolevich-kukin-provel-proverku-ispolnenija-zakonodatelstva-v-sizo-1.htm> (дата обращения: 14.08.2019).

Немаловажное значение имеют и совместные усилия Уполномоченного и прокуратуры в направлении правового просвещения жителей Ярославской области. В июне 2019 года вышла в свет просветительская брошюра «Защита трудовых прав: актуальные вопросы», изданная Уполномоченным совместно с Прокуратурой Ярославской области. Издание содержит информацию о правах граждан при приеме на работу и увольнении, об особенностях условий труда, о правилах выплаты и индексации заработной платы, а также о способах и порядке защиты нарушенных трудовых прав.

Таким образом, формы возможного сотрудничества уполномоченных по правам человека в субъектах РФ и органов прокуратуры разнообразны и имеют значительный потенциал дальнейшего развития. Указанное сотрудничество позволяет повысить эффективность и качество решения задач как региональным омбудсменом, так и правоохранительными органами и, в конечном счете, обеспечить гарантированность и реальность декларируемых в законодательстве прав человека. При этом очевидно, что анализируемое взаимодействие должно иметь под собой прочную правовую основу, а его основные правила могут быть закреплены в будущем федеральном законе «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

Список литературы:

1. Ключкова Ю.А. Институт омбудсмена в России в Европейском Союзе: опыт сравнительного анализа // *Международное публичное и частное право*. 2007. № 4. С. 5-7.
2. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография / отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тюмошенко. М., 2015 // СПС «КонсультантПлюс».
3. Москалькова Т.Н. Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // *Административное право и процесс*. 2018. № 12. С. 52-59.
4. Таранцева Д.М. Взаимодействие российской прокуратуры и уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав человека и гражданина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
5. Взаимодействие органов прокуратуры с уполномоченными по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: пособие / В.Г. Бессарабов и др. М.: Академия Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2012.
6. Анисимова Л.В. Особенности статуса и перспективы развития института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // *Омбудсмен*. 2014. № 2. С. 18-24.