

УДК 172.1 : 342.72/.73

ВЗАИМОСВЯЗЬ ИНСТИТУТА РОССИЙСКИХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Н. А. Волков

THE RELATIONSHIP OF RUSSIAN INSTITUTE OF COMMISSIONERS FOR HUMAN RIGHTS WITH PUBLIC AUTHORITIES

N. A. Volkov

В статье на основе анализа большого фактического материала рассматривается генетическая взаимосвязь нового для политической системы современной России элемента – института уполномоченных по правам человека с законодательными и исполнительными органами государственной власти. Этот институт, возникший в Российской Федерации чуть более полутора десятилетий назад, в последнее время стал играть важную роль во взаимодействии государства и гражданского общества, в защите прав российских граждан.

Ключевые слова: *уполномоченный по правам человека, институт, органы государственной власти, гражданское общество, правозащитная деятельность.*

In this article, based on analysis of a large factual material, the genetic relationship of the new element of political system of modern Russia – Institute of Commissioners for Human Rights with legislative authorities and executive bodies of State authority is considered. This institution, which appeared in the Russian Federation just over one and a half decades ago, began to play an important role in the interaction of state and civil society and in protecting the rights of Russian citizens in the recent years.

Keywords: *Commissioner for Human Rights, Institute, public authorities, civil society, human rights activities.*

На рубеже XX – XXI вв. в политико-правовой системе современного российского общества появился новый государственный правозащитный механизм – институт уполномоченных по правам человека. Являясь государственным органом и будучи тесно связанным с другими органами государственной власти, контролируя соблюдение и защиту ими конституционных прав человека и гражданина, этот механизм является связующим звеном между органами власти и элементами гражданского общества. На наш взгляд, анализируя взаимосвязь и взаимодействие института уполномоченных по правам человека в Российской Федерации с органами государственной власти и местного самоуправления, необходимо выделить генетический и функциональный аспекты.

В генетическом плане определенный интерес представляет социально-философский анализ предшествующей работы уполномоченных по правам человека в органах государственной власти до их назначения государственными правозащитниками. Именно там будущие омбудсмены познавали специфику их работы, тонкости взаимоотношений органов власти и граждан, приобретали конкретный опыт работы по защите прав человека.

В настоящее время (на 1 января 2012 года) институт российских уполномоченных по правам человека представляют уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (федеральный уполномоченный) и 64 уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (региональные уполномоченные). Кроме того, за всю очень короткую историю существования этого правозащитного института в политико-правовой системе России – с января 1994 года, т. е. с момента назначения Государственной думой РФ С. А. Ковалева первым федеральным

российским омбудсманом и с декабря 1996 года – с момента назначения Государственным собранием Республики Башкортостан Ч. Б. Газизова первым российским региональным уполномоченным по правам человека два федеральных и двадцать девять региональных уполномоченных представляли этот институт, однако в силу ряда причин оставили эту деятельность.

Таким образом, институт российских уполномоченных по правам человека насчитывает 96 человек: 3 федеральных (один действующий и два бывших) и 93 региональных (64 действующих и 29 бывших).

Основы конституционно-правового статуса омбудсманов (уполномоченных по правам человека) дос-таточно хорошо раскрыты в работе уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 1998 – 2004 гг. О. О. Миронова «Очерки государственного правозащитника» [2].

В соответствии с Конституцией Российской Федерации система органов государственной власти в России представляет собой органы законодательной власти, органы исполнительной власти и органы судебной власти [1]. По мнению ряда исследователей, на деятельность уполномоченных по правам человека существенное влияние оказывает их предшествующий профессиональный опыт. При этом многие из уполномоченных до назначения государственными правозащитниками работали именно в органах государственной власти. Поэтому, например А. Ю. Сунгуров, в своем исследовании «Влияние предыдущего профессионального опыта на деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах РФ» выделяет для анализа три группы уполномоченных по правам человека – бывшие депутаты, бывшие сотрудники администрации и бывшие сотрудники прокуратуры и

МВД [3, с. 230 – 243]. Мы же в своем исследовании остановимся на анализе только первых двух групп.

Поскольку наиболее распространенной моделью этого института в мире в целом, да и в России в частности, является модель «парламентского омбудсмена», представляется целесообразным начать анализ предшествующей деятельности российских уполномоченных по правам человека с их работы в органах законодательной (представительной) власти. Прежде всего, это деятельность уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В. П. Лукина, являвшегося до назначения на эту должность депутатом Государственной думы Федерального собрания РФ I, II и III созывов [4], и уполномоченного по правам человека в Кировской области В. В. Климова, являвшегося депутатом Государственной думы ФС РФ III и IV созывов [5].

Значительная часть уполномоченных являлись депутатами высших законодательных органов власти субъектов России. Так, например, уполномоченный по правам человека в Республике Коми Л. В. Завьялова избиралась депутатом Государственного Совета Республики Коми второго созыва (1999 – 2003 гг.), где возглавляла Комитет ГС РК по законодательству и местному самоуправлению. Уполномоченный по правам человека в Республике Саха (Якутия) Захарова Ф. Н. в декабре 1997 г. была избрана депутатом Палаты представителей Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), где была заместителем председателя комитета по законности, органам государственной власти и местному самоуправлению и заместителем председателя Комиссии по конституционному законодательству. Уполномоченный по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике Б. М. Зумакулов избирался депутатом Верховного Совета КБ АССР 6 созыва. Уполномоченный по правам человека в Удмуртской Республике М. К. Кокорин 26 марта 1995 г. был избран депутатом Государственного Совета Удмуртской Республики, являлся членом депутатских комиссий по защите прав обманутых вкладчиков и анализу состояния нефтяной области республики, председателем комиссии по устранению незаконной деятельности в Удмуртской продовольственной корпорации. 4 апреля 1999 г. избран депутатом Госсовета УР второго созыва, где являлся Председателем постоянной комиссии ГС УР по законности, общественной безопасности, правам граждан.

Уполномоченный по правам человека в Республике Адыгея А. Я. Осокин в 1991 – 1996 гг. избирался депутатом Верховного Совета Республики Адыгея, 4 марта 2001 г. вновь был избран депутатом Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея третьего созыва, являлся председателем комитета по законодательству, законности и вопросам местного самоуправления. Уполномоченный по правам человека в Карачаево-Черкесской республике В. В. Титаренко в июне 1995 г. был избран депутатом Народного собрания КЧР, где возглавлял комитет по законодательству, законности и местному самоуправлению. Уполномоченный по правам человека в Республике Алтай С. С. Шефер с 2002 г. по 2007 г. являлся депутатом Государственного собрания – Эл Курултай Республики Алтай, где возглавлял комитет

по правовой политике и местному самоуправлению. И, наконец, Уполномоченный по правам человека в Республике Карелия В. А. Шмыков в 1990 – 1993 гг. являлся депутатом Верховного Совета Карельской АССР [5].

Многие из уполномоченных до назначения их на эту должность являлись депутатами областных законодательных (представительных) органов. Так, например, Л. В. Анисимова с декабря 2004 г. по декабрь 2008 г. являлась депутатом Архангельского областного Собрания депутатов, заместителем председателя комитета по инвестициям, собственности и предпринимательству, Н. А. Волков с апреля 1999 г. по июнь 2001 г. являлся депутатом Совета народных депутатов Кемеровской области, председателем комитета по вопросам государственного устройства, местного самоуправления и правоохранительной деятельности. Н. Д. Ефремов в 1996 г. был избран депутатом Курской областной думы. Являлся депутатом II и III созывов, работал председателем Комиссии по законодательству и правовому регулированию, а позднее заместителем председателя областной думы.

А. Е. Жаров с 1990 г. по 1993 г. избирался депутатом Московского областного Совета народных депутатов, членом малого Совета. В 1997 – 2001 гг. являлся Председателем Московской областной думы, членом Совета Федерации Федерального собрания РФ. В декабре 2001 г. он повторно избирается депутатом Московской областной думы, где является заместителем председателя Комитета по законности, вопросам власти и общественных связей, а также членом Комитета по труду и социальным вопросам. И. З. Зелент избирался депутатом Иркутского областного Совета. В октябре 1991 г. – декабре 1993 г. являлся заместителем, первым заместителем председателя Иркутского областного Совета народных депутатов. В марте 1994 г. он был избран депутатом Законодательного собрания. В апреле 1994 г. избран председателем Законодательного собрания Иркутской области. В июне 1996 г. вновь избран депутатом Законодательного собрания области, а затем и его председателем. С января 1996 г. по март 2001 г. по должности входил в Совет Федерации РФ, был членом Комитета по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике.

Уполномоченный по правам человека в Калужской области Ю. И. Зельников в 1996 – 2000 гг. избирался депутатом Законодательного собрания Калужской области II созыва, где являлся председателем Комиссии по контролю и депутатской этике и заместителем председателя Комитета по комплексному развитию и промышленности, а в 2000 – 2003 гг. – депутатом областного Законодательного собрания III созыва, где являлся председателем Комитета по законодательству. В. В. Иванов в 2002 г. был избран депутатом Псковского областного собрания, являлся членом Комитета по экономической политике. В марте 2007 г. он снова был избран депутатом Псковского областного собрания депутатов, где являлся заместителем председателя Комитета по агропромышленному комплексу и природопользованию. Народным депутатом Ивановского областного Совета в 1990 – 1994 гг. являлся А. Ю. Кабанов. Депутатом Кировской областной думы в 1996 – 1999 гг. был В. В. Климов. Депу-

татом областной думы Законодательного собрания Свердловской области в 1996 – 2000 гг. избиралась Т. Г. Мерзлякова, где в 1998 – 2000 гг. являлась заместителем председателя Комитета по социальной политике.

В. А. Никитин в 1994, 1996, 2000, и 2006 гг. избирался депутатом Калининградской областной думы 1, 2, 3 и 4 созывов. В 1998 г. он перешел на работу в областную думу на постоянной профессиональной основе заместителем председателя Комитета по государственному строительству и местному самоуправлению. В 2000 – 2006 гг. являлся председателем Калининградской областной думы, в 2006 – 2011 гг. – председателем Комитета по безопасности и правопорядку думы.

В декабре 2001г. депутатом Совета народных депутатов Камчатской области была избрана И. Л. Орлова. В 2002 г. она избрана депутатом регионального законодательного собрания. С 2002 г. по 2007 г. являлась заместителем председателя Комитета по социальной политике и правам граждан, с 2007 г. по 2010 г. – председателем Комитета по социальной политике, экологической безопасности и защите прав граждан. А. Л. Сидоров до назначения уполномоченным по правам человека неоднократно избирался депутатом окружного и областного Советов народных депутатов, депутатом думы Ханты-Мансийского автономного округа. В 2001 г. он был избран депутатом Тюменской областной думы, где работал председателем постоянной Комиссии по государственному строительству и местному самоуправлению. Л. С. Хашцева с 1994 г. по 1997 г. являлась депутатом, заместителем председателя Амурского областного Совета народных депутатов.

Таким образом, из 65 действующих на 1 января 2012 г. российских уполномоченных по правам человека 23 до их назначения уполномоченными являлись депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти различного уровня, в том числе 2 депутата Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации (федеральный уполномоченный по правам человека В. П. Лукин и уполномоченный по правам человека в Кировской области В. В. Климов), 2 члена Совета Федерации ФС РФ (уполномоченный по правам человека в Московской области А. Е. Жаров и уполномоченный по правам человека в Иркутской области И. З. Зелент), 3 председателя региональных законодательных органов государственной власти (А. Е. Жаров, И. З. Зелент и уполномоченный по правам человека в Калининградской области В. А. Никитин), 2 заместителя председателя этих органов (уполномоченный по правам человека в Курской области Н. Д. Ефремов и уполномоченный по правам человека в Амурской области Л. С. Хашцева).

Одиннадцать человек работали в законодательных органах субъектов Федерации председателями различных комитетов и постоянных комиссий (Л. В. Завьялова, М. К. Кокорин, А. Я. Осокин, В. В. Титаренко, С. С. Шефер, Н. А. Волков, Н. Д. Ефремов, Ю. И. Зельников, В. А. Никитин, И. Л. Орлова, А. Л. Сидоров). Восемь человек в различное время являлись заместителями руководителей комитетов и комиссий в этих органах (Ф. Н. Захарова, Л. В. Ани-

симова, А. Е. Жаров, Ю. И. Зельников, В. В. Иванов, Т. Г. Мерзлякова, В. А. Никитин, И. Л. Орлова).

Огромное значение для будущей профессиональной деятельности в качестве уполномоченных по правам человека имеет предшествующий опыт работы на различных должностях и в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Это заместители, советники и помощники президентов республик в составе РФ, губернаторов и глав администраций регионов, члены правительства республик и ряда областей, начальники департаментов, управлений и комитетов в исполнительных органах субъектов.

Так, например, уполномоченный по правам человека в Архангельской области Л. В. Анисимова ранее работала заместителем директора, а позднее директором экспертно-аналитического координационного Совета при главе администрации области, была первым начальником отдела областной администрации. Уполномоченный по правам человека в Алтайском крае Ю. А. Вислогузов до назначения на должность в 2003 году с декабря 1996 г. по февраль 2003 г. являлся заместителем главы администрации Алтайского края по социальным вопросам. Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае М. Г. Денисов в 2000 – 2005 гг. являлся председателем Комитета администрации края по делам национальностей, религий и общественных объединений, в 2005 – 2006 гг. – начальником Управления общественных связей Совета администрации Красноярского края, а в 2006 – 2008 гг. – советником губернатора Красноярского края.

С 2006 г. заместителем руководителя службы по вопросам мировой юстиции Республики Калмыкия работал Е. В. Емельяненко. Уполномоченный по правам человека в Липецкой области Н. И. Загнойко с 2002 г. по 2006 г. работал вице-губернатором Липецкой области. При этом он курировал печать, телерадиовещание и средства массовых коммуникаций, пресс-службу и связи с общественностью. С 1992 г. по 1997 г. заместителем начальника Главного управления Администрации Президента Республики Саха (Якутия), директора – министра Департамента Правительства по работе с территориями и кадрами являлась Ф. Н. Захарова. С марта 2002 г. по март 2003 г. она работала руководителем Департамента по государственно-правовым вопросам, заместителем руководителя Администрации Президента и Правительства Республики Саха (Якутия).

С 1992 г. по 2001 г. министром труда и социального развития Кабардино-Балкарской Республики являлся Б. М. Зумакулов, будущий республиканский омбудсман. Уполномоченный по правам человека в Ивановской области А. Ю. Кабанов в 2000 – 2004 гг. являлся председателем Комитета по вопросам экономики, экономическим советником губернатора Ивановской области, в 2007 – 2009 гг. – общественным советником Губернатора по вопросам лесного хозяйства и лесопользования и в 2009 – 2011 гг. – заместителем председателя Комитета Ивановской области по лесному хозяйству. Уполномоченный по правам человека в Смоленской области А. М. Капустин до назначения на эту должность в 1986 – 1995 гг. работал на различных руководящих должностях в системе образования области. С 1995 г. по 2002 г. он являлся за-

местителем председателя Комитета, председателем Комитета, заместителем начальника Главного управления в органах исполнительной власти Смоленской области по вопросам региональной политики, местного самоуправления и государственной службы. С 2003 г. А. М. Капустин возглавлял Департамент, а затем Главное управление записи актов гражданского состояния Смоленской области. В январе 2008 г. он был назначен начальником Департамента Смоленской области по вопросам административно-территориального устройства и развития местного самоуправления, а в апреле того же года начальником Департамента по вопросам государственной службы и местного самоуправления.

С августа 1998 года работал в администрации Читинской области будущий уполномоченный по правам человека в Забайкальском крае Н. Н. Каргин, где сначала занимал пост начальника Управления по взаимодействию с общественными объединениями и СМИ, а затем был советником главы администрации региона. В последнее время перед назначением уполномоченным он работал начальником управления государственной службы и кадровой политики в администрации губернатора. С 2006 г. по 2009 г. Председателем Комитета по дорожному хозяйству и транспорту Ленинградской области работал Козьминых М. Ю. . С 1991 г. работала в администрации Томской области Н. С. Кречетова, сначала советником губернатора, начальником Департамента по информационной политике, а с июля 2006 г. начальником Департамента международных и региональных связей администрации Томской области. С декабря 2003 г. по июль 2006 г. она являлась заместителем главы администрации (губернатора) Томской области по информационной политике, международным и общественным связям.

С 2000 г. по 2005 г. заместителем губернатора Пермской области по вопросам социальной политики, образования, культуры, молодежной политики и защиты прав детей являлась Т. И. Марголина. С 2002 г. по 2005 г. заместителем главы администрации Новгородской области по вопросам демографической политики, правам человека и общественным организациям, руководителем Департамента культуры, спорта, по делам молодежи, женщин и ветеранов работала Г. С. Матвеева. Уполномоченный по правам человека в Свердловской области Т. Г. Мерзлякова с мая 2000 г. по май 2001 г. являлась советником Председателя Правительства Свердловской области по социальным вопросам.

С 1990 г. по 2004 г. в органах исполнительной власти г. Москвы работал А. И. Музыкантский. При этом с 1990 г. по 1991 г. он являлся заместителем председателя исполкома Московского городского Совета, начальником отдела по связям с Советами, средствами массовой информации, общественными организациями и населением города, с 1992 г. по 1996 г. – заместителем премьер-министра Правительства г. Москвы, префектом Центрального административного округа (ЦАО) города, с 1996 г. по 2000 г. – Министром Правительства г. Москвы, префектом ЦАО, с 2000 г. по 2004 г. – Министром правительства г. Москвы по вопросам информации и общественно-политическим связям.

В 2002 – 2004 гг. начальником Управления по обеспечению деятельности спецпредставителя Президента Российской Федерации в Чеченской Республике являлся Н. С. Нухажиев. С 2004 г. он работал председателем Комиссии Правительства ЧР по обеспечению конституционных прав граждан РФ на территории Чечни, а с 2005 г. по 2006 г. – начальником Управления Президента ЧР по обеспечению конституционных прав граждан в Республике. В разные годы работал в министерстве труда и социального развития, а затем в министерстве экономики Республики Ингушетия уполномоченный по правам человека Д. Э. Оздоев.

С 2007 г. по 2009 г. первым вице-премьером Республики Дагестан работала У. А. Омарова. Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан С. Х. Сабурская в 1988 – 1993 гг. работала заведующей зеленодольским РОНО. С 1993 г. по 2001 г. она являлась заместителем главы администрации Зеленодольского района и г. Зеленодольска по социальным и национальным вопросам, руководителем аппарата администрации, а с 2001 г. по 2010 г. – начальником отдела социального развития аппарата Кабинета министров Республики Татарстан.

С июля 1999 г. по ноябрь 2002 г. сначала главным специалистом, затем начальником отдела медицинской помощи взрослому населению, а позднее и. о. руководителя Департамента здравоохранения администрации Приморского края работал уполномоченный по правам человека в Приморском крае В. Г. Ушаков. С ноября 2002 г. по январь 2009 г. он был назначен руководителем Департамента здравоохранения администрации края, а затем директором Департамента здравоохранения Приморского края. Уполномоченный по правам человека в Амурской области Л. С. Хащева в 1993 – 1994 годах являлась заместителем главы администрации г. Зея, с 2003 г. по 2006 г. работала начальником отдела по взаимодействию с общественными организациями и политическими партиями, а позднее – начальником Управления общественных связей аппарата губернатора области. Уполномоченный по правам человека в Ульяновской области Г. А. Эдварс в 1995 – 2005 годах работала начальником отдела образования Заволжского района г. Ульяновска. В 2005 – 2007 гг. она являлась заместителем директора, а затем директором Департамента образования Ульяновской области. В 2008 г. была назначена директором Департамента дошкольного общего и дополнительного образования Министерства образования области. В этом же году назначена помощником губернатора Ульяновской области по правам человека.

Таким образом, из 64 ныне действующих региональных уполномоченных по правам человека в своей предыдущей профессиональной деятельности 23 человека работали в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом 5 человек являлись заместителями губернатора или главы администрации региона (Ю. А. Вислогузов, Н. И. Загнойко, Н. С. Кречетова, Т. И. Марголина, Г. С. Матвеева), 4 человека являлись советниками губернаторов (М. Г. Денисов, А. Ю. Кабанов, Н. Н. Каргин, Н. С. Кречетова) и 1 человек – советником Председателя Правительства области (Т. Г. Мерзлякова), 1 человек – помощником губернатора (Г. А. Эдварс).

Кроме того, первым вице-премьером республики работал 1 человек (У. А. Омарова), министром труда и социального развития республики 1 человек (Б. М. Зумакулов), начальниками департаментов в администрации или правительстве субъектов РФ 5 человек (Ф. Н. Захарова, Н. С. Кречетова, Г. С. Матвеева, В. Г. Ушаков, Г. А. Эдварс), руководителями различных управлений, комитетов и служб в органах исполнительной власти 10 человек (М. Г. Денисов, Е. В. Емельяненко, Ф. Н. Захарова, А. Ю. Кабанов, А. М. Капустин, Н. Н. Каргин, М. Ю. Козьминых, Н. С. Нухажиев, В. Г. Ушаков, Л. С. Хащева). Все это свидетельствует о достаточно высоком профессиональном уровне института российских Уполномоченных по правам человека, высоком статусном положении уполномоченных в их предшествующей профессиональной деятельности, большом опыте их работы в государственных органах исполнительной власти, а также о тесной генетической взаимосвязи этого института с органами государственной власти в целом. Эта взаимосвязь оказывает существенное влияние и

на функциональный аспект взаимодействия Уполномоченных по правам человека с органами государственной власти в защите прав граждан.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. Официальное издание. – М.: Юрид. лит., 2000.
2. Миронов, О. О. Очерки государственного правозащитника / О. О. Миронов. – М.: Изд-во СГУ. – 2009. – 518 с.
3. Сунгуров, А. Ю. Влияние предыдущего профессионального опыта на деятельность уполномоченных по правам человека в РФ / А. Ю. Сунгуров // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. – СПб.: СПбГУ. – 2009. – № 3.
4. Официальный сайт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации <http://www.ombudsmanrf.ru>.
5. Web-сайт Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия»-региональный омбудсман. – Режим доступа: <http://www.ombu.ru>.