

УДК 342.7(470)

Мешкова А.В.*Московский государственный областной университет***ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА:
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ**

Аннотация. В статье освещаются некоторые аспекты теоретико-методологического анализа института уполномоченного по правам человека. Рассмотрены понятия «защита и охрана прав и свобод граждан», «разделение властей». Отмечены труды зарубежных и отечественных учёных, внёсших серьёзный вклад в исследование истории становления и развития института омбудсмана. Определено место и роль института уполномоченного по правам человека в системе разделения властей. Охарактеризованы методы исследования института уполномоченного по правам человека.

Ключевые слова: уполномоченный по правам человека, права и свободы граждан, омбудсмен, обеспечение прав и свобод, защита и охрана прав и свобод граждан, принцип разделения властей.

A. Meshkova*Moscow State Regional University***THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS INSTITUTION:
THEORETICAL AND METHODOLOGICAL FOUNDATIONS**

Abstract. The article deals with the analysis of the theoretic and methodological basis of the research of the Ombudsman institution. The concepts of «the advocacy and protection of citizens' rights and freedoms» is discussed in the article. The works of foreign and domestic scientists who have made a great contribution to the study of the history of establishment and development of the Ombudsman institution are highlighted. The place and role of the Ombudsman institution in the system of separation of powers is determined. The research methodology of the Ombudsman institution is also considered in the article.

Key words: the Commissioner for human rights, rights and freedoms of citizens, the Ombudsman, ensuring the rights and freedoms, protection and security of rights and freedoms of citizens, the principle of separation of powers.

Провозглашение прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью – это серьёзный политико-правовой шаг государства, который указывает на политическую зрелость системы, на её готовность отстаивать и защищать права и свободы своих граждан. Статья 2 Конституции Рос-

© Мешкова А.В., 2014.

сийской Федерации гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» [8]. Как неоднократно отмечал Президент Российской Федерации В.В. Путин в Посланиях Федеральному собранию, основным направлением

политики Российской Федерации является обеспечение высокого уровня защищенности прав и свобод граждан, достижение высоких демократических стандартов [13]. Государственные органы при осуществлении своей деятельности первоочередное внимание должны уделять приоритету прав и законных интересов граждан.

На рубеже 90-х гг. XX в. Российская Федерация взяла курс на демократические преобразования. Для обеспечения прав, свобод граждан, защиты их законных интересов был учрежден особый политико-правовой институт, основным направлением деятельности которого стало взаимодействие с органами государственной власти по недопущению и устранению нарушений прав граждан в деятельности государственных структур, – институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. За время своего существования данный институт показал себя как достаточно эффективный элемент обеспечения и защиты прав граждан. Однако, как показывает практика, данный политико-правовой институт в настоящее время в должной мере не раскрыл имеющийся в нем потенциал, что обусловило необходимость изучения теоретико-методологических основ его деятельности, а также взаимодействия с органами государственной власти.

Теоретико-методологическую базу изучения института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации составляют труды зарубежных и ведущих отечественных ученых. Они посвящены вопросам реализации, обеспечения и защиты прав и свобод граждан как основной обязанности всех политико-правовых институтов

государства; становлению, функционированию и развитию института омбудсмена в России и за рубежом; определению места и роли уполномоченного в системе разделения властей и другим вопросам.

Вопросам охраны и защиты прав и свобод граждан уделяли внимание многие отечественные ученые, к числу которых относятся: 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. Магузов.

По мнению Н.В. Витрука, защита прав и свобод граждан – это деятельность государства, нацеленная на обнаружение и устранение препонов в реализации основных прав и свобод граждан, а также на недопущение неправомερных действий. В то время как охрана прав и свобод граждан подразумевает деятельность государства, направленную на профилактику [4, с. 203].

Как утверждает А.С. Мордовец, «охрана прав есть состояние правомерной реализации под контролем социальных институтов, но без их вмешательства» [12, с. 87].

Особое место в политико-правовом механизме обеспечения прав и свобод граждан занимает институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, изучением становления и развития которого занимались многие современные ученые. Так, М.Д. Дадашева особое внимание уделила анализу предпосылок появления данного института, а также истории функционирования Комиссии по правам человека, созданной впервые при Президенте Российской

Федерации Б.Н. Ельцине, ставшей прототипом современного института омбудсмана [5, с. 56].

Изучению истории формирования рассматриваемого института посвящены также труды: А.Г. Майорова, А.Е. Новиковой, О.А. Шеенкова.

Заслуживают особого внимания фундаментальные исследования А. Хиль-Роблеса в области изучения истории возникновения, становления, функционирования и развития института омбудсмана за рубежом [16]. Его научный труд «Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана)» посвящен детальному исследованию, анализу и систематизации особенностей функционирования омбудсмана и взаимодействию с органами государственной власти.

А. Хиль-Роблес, проводя экскурс в историю возникновения института омбудсмана, начиная с предпосылок появления данного института в Швеции, выделяет особенности деятельности омбудсменов Финляндии, Норвегии, Дании, Новой Зеландии, Великобритании, Северной Ирландии, Канады, Соединенных Штатов Америки, Франции, а также других стран. А. Хиль-Роблес отмечает, что, несмотря на шведское происхождение, наиболее популярной стала модель омбудсмана, сформировавшаяся в Дании [16, с. 74]. Исследования данного ученого стали основой изучения зарубежного опыта деятельности омбудсмана, его взаимодействия с государственными органами.

Также заслуживающим внимания в области исследования зарубежного опыта функционирования института омбудсмана является труд М.Т. Тимофеева, который в основном посвя-

щен изучению деятельности института омбудсмана в Великобритании, его взаимодействию с Парламентом и иными государственными органами, его полномочиям, направлениям деятельности, порядку назначения и освобождения от должности, а также месту, занимаемому в системе других политико-правовых институтов [15].

При характеристике института омбудсмана важное место занимают труды зарубежных и отечественных ученых, посвященные изучению принципа разделения властей.

Впервые по-настоящему полно теория разделения властей была разработана французским философом Ш.Л. Монтескье, который выделял три независимые ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. По мнению ученого, слияние в руках одного должностного лица или одного политического института двух ветвей власти сразу же негативно скажется на осуществлении прав и свобод граждан, а следовательно такое слияние губительно, в первую очередь, для государства, несущего в своей основе демократические ценности.

Как справедливо считал Ш.Л. Монтескье, только установление системы «сдержек и противовесов» даст необходимое равновесие, тот баланс, который является необходимым при взаимодействии органов государственной власти. «Если исполнительная власть не будет иметь право останавливать действия законодательного собрания, то последнее станет деспотичным» [11, с. 144]. Исполнительная ветвь власти, принимая участие в процессе законотворчества, должна использовать свое право на отмену решения. При этом законодательная ветвь власти не долж-

на влиять на решения исполнительной власти, а только следить за исполнением законов.

Таким образом, между различными ветвями власти происходит взаимное сдерживание, при котором, тем не менее, не бывает торможения функций органов государственной власти, так как в таком контексте они обязаны действовать согласованно [11, с. 146].

В академических кругах Запада бытует мнение, что разделение властей – это не статичная теория, а динамический процесс, отражающий этапы развития демократического общества и связанный с «перераспределением... баланса власти между ее различными ветвями» [6, с. 21].

На наш взгляд, такое определение заслуживает внимания и в большей степени, чем другие высказывания, отражает суть данного вопроса.

Кроме того, необходимо отметить, что ряд ученых выделяет в качестве самостоятельной четвертой ветви власти – контрольную [18, с. 5]. Например, В.Е. Чиркин к контрольной ветви власти относит омбудсмена. Однако с данной позицией не согласны многие ученые. Так В.В. Эмих, говоря о политико-правовом статусе омбудсмена, который до сих пор до конца не унифицирован, отмечает совершенно различные толкования относительно занимаемого места государственными органами в системе разделения властей [19].

Одни ученые к органам исполнительной власти относят: Президента, омбудсменов, Счетную Палату и прокуратуру [14, с. 132]. Но функционал исполнительных органов государственной власти включает в себя исполнительно-распорядительную деятельность, которая составным

элементом имеет организацию и контроль за выполнением внутренних и внешних функций государства [3, с. 73], а такого рода деятельность не является характерной для омбудсменов.

В.В. Комарова считает, что институт омбудсмена сочетает в себе соединение различных элементов, «переплетение конструкций парламентского и исполнительного» уполномоченного по правам человека [7, с. 27]. Контраргументы по отношению к вышеизложенной точке зрения таковы: омбудсмены по роду своей деятельности контактируют с представителями органов всех трех ветвей власти, при этом омбудсмены не подотчетны этим органам власти и не являются зависимыми от них. В этой связи некоторые исследователи данного вопроса вводят в институте уполномоченного по правам человека следующую градацию: парламентский омбудсмен, исполнительный омбудсмен, независимый омбудсмен. При этом в терминологии относительно третьей категории – «независимого омбудсмена» – среди ученых до сих пор нет единого мнения в трактовке. Так, А.А. Ливеровский полагает, что «независимый омбудсмен» составляет отдельную и вполне самостоятельную ветвь власти, которая по своему уровню одинаково соответствует уровню всех трех ветвей власти [9, с. 394]. В качестве основного критерия для подобной градации стало положение о том, что каждый вид органов имеет свой основной профиль деятельности.

Н.А. Цымбалова же считает неправомерным относить уполномоченного по правам человека к какой-либо ветви власти [17, с. 96].

Необходимо отметить, что среди ученых, исследующих вопрос о класси-

ческом разделении власти на три ветви, большинство из них, говоря о статусе омбудсмена, разделяют позицию Н.А. Цымбаловой по этому вопросу. Хотя М.В. Баглай предлагает считать омбудсмена «органом государственной власти с особым статусом» [2, с. 340], который при этом также не отождествляется ни с исполнительной, ни с законодательной, ни с судебной властью.

В научном сообществе существует также мнение, что омбудсмен, не входя ни в одну из ветвей классической триады, составляет четвертую, независимую ветвь, а именно контрольную ветвь государственной власти. Против подобной классификации выступает А.С. Автономов, справедливо полагая, что все органы государственной власти в той или иной мере обладают контрольными полномочиями, что, безусловно, является уязвимым моментом вышеизложенной классификации с четырьмя ветвями власти [1, с. 270]. А если в этом контексте говорить о системе сдержек и противовесов, то в ней взаимный контроль выступает в качестве работающего механизма, а отнюдь не отдельной ветви власти. Более того, такой подход к данному вопросу может просто свести на нет систему сдержек и противовесов.

Некоторые авторы пошли по другому пути в своей классификации и рассматривают омбудсмена как часть системы сдержек и противовесов [10, с. 17], что тоже достаточно спорно, так как омбудсмены по своему функционалу вполне могут привести в действие механизм системы сдержек и противовесов, инициировав парламентские слушания или обратившись в Конституционный суд.

Из вышеизложенного можно за-

ключить, что институт омбудсмена правомернее будет определить как некий вспомогательный орган в механизме разделения властей на три ветви – законодательную, исполнительную, судебную.

Вспомогательная специфика института уполномоченного по правам человека как раз позволяет ему выступать регулятором, катализатором с функциями контроля с точки зрения гаранта демократических принципов относительно парадигмы разделения властей.

Рассматриваемый политико-правовой институт имеет все предпосылки, чтобы стать гарантом защиты прав граждан, осуществляющим контроль за деятельностью органов власти, обеспечивающим баланс интересов гражданского общества и государства, реализующим политику государства по достижению высоких правовых стандартов в области защиты прав граждан. Однако в настоящее время, в связи с отсутствием эффективных механизмов взаимодействия с органами государственной власти, институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации выступает в роли очередного государственного органа по рассмотрению жалоб граждан.

Специфика предмета научного исследования определяет приемы и способы, с помощью которых рассматриваются и изучаются вопросы возникновения, развития и функционирования института уполномоченного по правам человека.

При исследовании института уполномоченного по правам человека используются теоретические, эмпирические, прикладные и специальные методы политологического иссле-

дования (системно-деятельностный подход, диалектический, системный, сравнительно-аналитический, историко-логический, индуктивный, дедуктивный, цивилизационный подход).

С помощью системно-деятельностного подхода могут быть рассмотрены основные элементы взаимодействия института уполномоченного по правам человека с государственными органами, в частности субъект, объект, средства, формы взаимодействия, также применение указанного метода позволяет изучить данные элементы в их взаимосвязи, движении. Системно-деятельностный подход взаимосвязан с материалистическим, конкретно-историческим, аксиологическим, системно-целевым и гносеологическим подходами.

Диалектический подход ориентирует на всестороннее изучение предмета во взаимосвязи с иными объектами, явлениями, рассмотрение временных изменений, выявление закономерностей возникновения и развития.

В основе системного подхода к исследованию лежит рассмотрение предмета как системы, целостного комплекса с взаимосвязанными элементами.

Сравнительно-аналитический метод позволяет на основе сравнения отдельных элементов взаимодействия института омбудсмена с государственными органами власти в других странах выявить основные закономерности, принципы, формы деятельности, способы, направления сотрудничества.

Посредством применения историко-логического метода может быть определено место объекта, его классифицирующая индивидуальная характеристика, исследована высшая стадия

развития объекта, выявлены истоки объекта, произведена реконструкция развития объекта в его взаимосвязи с существующими иными объектами и явлениями в соответствии с определенными временными периодами.

Применение таких логических методов, как индукция и дедукция, ориентирует на детальное изучение отдельных компонентов, составляющих исследуемый объект.

Цивилизационный подход позволяет провести комплексное, системное исследование объекта, его происхождения, сущности, функций, сферы и пределов деятельности, социальной ценности, а также на основе анализа международного опыта выявить универсальную комплексную модель.

Таким образом, основу исследования уполномоченного по правам человека составляет синтез теоретических и практических методов. Использование данной методологии позволяет выявить ряд проблем, решение которых позволит расширить как межрегиональное, так и международное сотрудничество в сфере обеспечения прав и свобод граждан.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы понятий. – М.: ООО «Фирма Инфограф», 1999. – 384 с.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – М.: Издательство «Норма», 2000. – 784 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. – М.: Издательство «БЕК», 1996. – 640 с.
4. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М.: Наука, 1979. – 229 с.

5. Дадашева М.Д. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: диссертация. – 2006. – 188 с.
6. Карелин А.В. Конституционно-правовой механизм реализации принципа разделения властей в условиях российского федерализма: дис ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 193 с.
7. Комарова В.В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право. – 1999. – № 9. – С. 21–31.
8. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – 3 марта. – № 9. – Ст. 851).
9. Ливеровский А.А. О контрольных функциях представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: Материалы научной конференции. Москва, 21–23 марта 2002 г. – М.: Издательство МГУ, 2003. – С. 389–397.
10. Махов В.Х. Контрольные функции органов государственной власти Российской Федерации в условиях проведения административной реформы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – 23 с.
11. Монтескье Ш.Л. О духе закона. М.: Мысль, 1999. 674 с.
12. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. – Саратов: Саратовская ВШ МВД РФ, 1996. 286с.
13. Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/messages> (дата обращения: 19.03.2014).
14. Строкатов А.В. Позитивистский взгляд на процесс формирования статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации // Комиссии и уполномоченные по правам человека: Опыт российских регионов. – СПб.: Норма, 2002. – С. 129–133.
15. Тимофеев М.Т. Институт омбудсмена в Великобритании и Ирландии: контроль, основанный на сотрудничестве. – М.: Новая юстиция, 2006. – 208 с.
16. Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмена). – М.: Московская школа политических исследований, 2004. – 360 с.
17. Цымбалова Н.А. Институт омбудсмена в современном мире: история развития и общая концепция // Комиссии и уполномоченные по правам человека: Опыт российских регионов. – СПб., 2002. – С. 87–104.
18. Чиркин В. Е. О понятии «ветвь государственной власти» // Право и политика. – 2003. – № 4. – С. 4–6.
19. Эмих В.В. Уполномоченные по правам человека в механизме разделения властей. [Электронный ресурс]: «Конституционное и муниципальное право». 2008. № 5. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».