

## JURISPRUDENCE

---

Volkov N.A.

### INTERACTION OF RUSSIAN COMMISSIONERS FOR HUMAN RIGHTS WITH THE LEGISLATURE TO PROTECT THE RIGHTS OF CITIZENS

Volkov N.A., Russia, Kuzbass State Technical University  
named T.F.Gorbachev, professor

#### **Abstract**

The current in Russian society human rights violations largely determenirovany legal nihilism. An important role in overcoming it has participated in the improvement of legislation in Russia, in the monitoring of the legislative and rulemaking processes, as well as law enforcement for the new Russian reality of the state human rights mechanism - Institute ombudsmen or parliamentary ombudsmen. Contribute to the improvement of legislation in the sphere of observance and protection of human rights is one of the most important activities of the Institute. A significant role in this process takes collaboration of Russian ombudsmen to the legislature - the Federation Council and the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, as well as interaction with regional ombudsmen legislative bodies of their subjects.

**Keywords:** legal nihilism, monitoring, human rights ombudsmen, legislative bodies.

Необходимость значительного усиления внимания общества в современных условиях к проблемам воспитания гражданственности, уважения к праву и правового просвещения

### 3d the International Conference on the Transformation of Education 2015

граждан, формирования правового сознания обусловлена происходящими в стране в последнее двадцатилетие изменениями как в устройстве политической системы, связанными с усилением процессов демократизации, так и с трансформацией общественного сознания россиян в сторону большего понимания своей роли и влияния на эти изменения. Существующие в российском обществе нарушения прав человека во многом детерминированы именно правовым нигилизмом, неверием в торжество закона.

Поэтому одним из важнейших направлений деятельности уполномоченных по правам человека, наряду с рассмотрением обращений и восстановлением нарушенных прав, является формирование правового сознания граждан, их правовое воспитание и обучение гражданственности, содействие просвещению в области прав человека [1].

Во взаимосвязи роста правового нигилизма в правосознании российских граждан с нарушениями их прав можно выделить три основные группы причинно-следственных связей:

- a) рост правового нигилизма – нарушения прав человека органами законодательной (представительной) власти;
- b) рост правового нигилизма – нарушения прав человека органами исполнительной власти;
- c) рост правового нигилизма – нарушения прав человека органами судебной власти [2].

В российском правозащитном движении существуют несколько точек зрения на отношения человека и власти, гражданского общества и государства в области соблюдения и защиты прав человека – от непризнания государства вообще как гаранта прав и свобод граждан и представления истинными выразителями интересов народа исключительно негосударственные, неправительственные организации до предоставления только государству и его органам права заботиться об интересах каждого отдельного человека. Абсолютизация любого из этих положений ведет к искажению действительности. Истина, на наш взгляд, лежит посередине, в диалектической взаимосвязи и взаимодействии всех заинтересованных элементов политической и правовой системы, в поиске консенсуса и компромисса.

В защите прав человека не должно быть противопоставления общественных и государственных структур. И те, и другие вносят свой вклад в эту деятельность. И вклад этот будет тем весомее и результативнее, чем больше

### 3d the International Conference on the Transformation of Education 2015

будет в ней взаимодействия, общих точек соприкосновения и приложения сил.

Первую группу причинно-следственных связей роста правового нигилизма в правосознании с нарушениями прав человека органами законодательной власти и работу по их искоренению можно рассмотреть на примере участия в совершенствовании законодательства в России, в мониторинге законотворческого и нормотворческого процессов, а также правоприменительной практики нового для российской действительности государственного правозащитного механизма – института уполномоченных по правам человека, или парламентских омбудсманов, история существования которого в России насчитывает чуть более двадцати лет. Содействие совершенствованию законодательства в сфере соблюдения и защиты прав человека является еще одним важнейшим направлением деятельности этого института. По своей форме этот новый для нас феномен общественной жизни является элементом государства, органом государственной власти. И в то же время по сути своей, по содержанию деятельности он является органом контроля за деятельностью властных структур в области соблюдения прав человека, выразителем интересов общества, каждого отдельного человека. Как отмечал первый Комиссар Совета Европы по правам человека Альваро Хиль-Роблес, основной смысл деятельности Уполномоченных «заключается в защите и охране того беспомощного и, как это ни парадоксально, с каждым днем все более беззащитного в современном обществе существа, которое известно как «человек администрируемый». Охрана и защита от кого? От государства, от действий органов государственной администрации» [3].

Рассматривая проблему взаимоотношения общества и власти в области соблюдения и защиты прав человека, проблему внутреннего принятия или неприятия законов в правосознании российских граждан с одной стороны и проблему качества и эффективности принимаемых законов органами государственной власти с другой стороны, а также роль в этом процессе института уполномоченных по правам человека, целесообразно проанализировать деятельность в этом направлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

С 2003 г. по 2010 г. Совет Федерации регулярно проводил Всероссийские научно-практические конференции, связанные с мониторингом законотворческой и

### **3d the International Conference on the Transformation of Education 2015**

законоприменительной деятельности в нашей стране. Первая такая конференция «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение» была проведена в Москве 23 июня 2003 года. Как отмечается в итоговом документе конференции, она была проведена в соответствии с совместной инициативой Совета Федерации и Совета законодателей и в рамках реализации решения парламентских слушаний, состоявшихся в Совете Федерации 5 декабря 2002 года.

Участники конференции обсудили сложившиеся в Российской Федерации подходы к осуществлению государственными органами и общественными институтами анализа и прогноза состояния системы законодательства Российской Федерации, актуальности, гармоничности, действенности законодательства и соответствия его общепризнанным принципам и нормам международного права.

Участники первой научно-практической конференции обратили также внимание на необходимость создания комплексного механизма оценки состояния системы действующего законодательства, ее адекватности задачам общества на современном этапе, способов выявления причин недостаточной эффективности нормативной правовой деятельности органов государственной власти. По мнению участников конференции, организация мониторинга была необходима в целях упорядочения деятельности в области законотворчества на федеральном и региональном уровнях, получения информации о тенденциях развития системы законодательства, отслеживания востребованности закона и практики его применения в процессах организации взаимодействия всех ветвей государственной власти между собой, с органами местного самоуправления, с корпоративными и частными структурами социально-экономической и культурной сфер, с гражданами, а также выявления «узких мест» и причин недостаточной эффективности закона. Все это позволило бы мобилизовать организационные и правовые ресурсы страны на укрепление связи государства, общества и граждан, повысить уровень законности и правопорядка, уровень правосознания и правовой культуры.

Мониторинг, по их мнению, с точки зрения рассмотренных задач, представляет собой систему постоянного отслеживания всего жизненного цикла нормативного правового акта, включая этапы его подготовки, принятия, этапы его применения (изменения и дополнения) и исполнения,

### **3d the International Conference on the Transformation of Education 2015**

отслеживание по установленным параметрам практики применения в процессе деятельности органов исполнительной власти, а также применения законодательства в деятельности правоохранительных органов Российской Федерации.

Первая конференция сделала важный шаг на пути создания центра мониторинга законотворческой, нормотворческой и правоприменительной практики в нашей стране. К сожалению, среди участников этой конференции не было ни одного уполномоченного по правам человека ни федерального, ни регионального уровня, хотя этот институт к тому времени уже заявил о себе и стал составной частью политической и правовой системы российского общества.

Эта ситуация коренным образом изменилась уже менее чем через год, при проведении второй такой конференции. II Всероссийская научно-практическая конференция «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики» состоялась в Москве 20 мая 2004 года. В состав Организационного комитета по ее подготовке и проведению уже были включены десять уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Итогом пятилетнего процесса изучения состояния и организации мониторинга законодательства в нашей стране, инициатором которого являлся Совет Федерации, стало создание на VI Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг права как основа стратегии инновационного развития Российской Федерации» 27 июня 2008 года Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания РФ.

24-26 июня 2010г. в г. Санкт - Петербурге на базе Конституционного Суда Российской Федерации состоялась Восьмая Всероссийская научно-практическая конференция «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики». Участники конференции обсудили доклад Совета Федерации за 2009 год «О состоянии законодательства в Российской Федерации», его выводы и рекомендации, вопросы регулирующего воздействия законодательства и эффективности государственного управления на качество жизни, перспективы формирования национальной программы и мониторинга законодательства. Особое внимание при этом было уделено новым формам взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной власти в процессе становления института мониторинга права и формирования правосознания в

### **3d the International Conference on the Transformation of Education 2015**

условиях комплексной модернизации страны. Примечательным фактом являлось то, что состав участников этих конференций с каждым годом все более расширялся, вовлекая в работу по анализу законодательства в стране и правоприменительной практики все новые и новые слои населения и социальные группы. Так, например, в работе всех последних конференций принимали участие представители Администрации Президента Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства Российской Федерации, Министерств и ведомств РФ, представители Конституционного Суда РФ и Верховного суда РФ, конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Счетной палаты РФ и Центральной избирательной комиссии РФ, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ, представители органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научных, общественных и иных организаций, в том числе члены Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов РФ. К сожалению, эта конференция явилась последней и в настоящее время деятельность центра мониторинга права при Совете Федерации Федерального собрания РФ прекращена. Подчеркивая особую важность мониторинга соблюдения и защиты прав человека в правотворческой и правоприменительной практике, считал бы целесообразным обратить внимание Совета Федерации на необходимость возобновления деятельности этого центра и проведения ежегодных конференций с участием представителей законодательных, исполнительных, судебных органов власти, российских уполномоченных по правам человека и научной общественности.

Важным направлением в развитии правовой культуры является совершенствование правотворческого, в первую очередь, законодательного, процесса под углом зрения его демократизации. В этом плане необходимо обеспечить, прежде всего, совершенствование правотворческого процесса, а также высокое качество законов и подзаконных правовых актов. Это, в свою очередь, требует надлежащей культуры правотворчества в соединении с культурой управления, так как правотворчество на любом уровне есть процесс принятия управленческих решений.

Несомненно, что в правотворческом процессе, связанном с защитой прав человека, важную роль играет

### 3d the International Conference on the Transformation of Education 2015

деятельность уполномоченных по правам человека (омбудсманов). В Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и во всех законах об уполномоченных в субъектах РФ одним из направлений деятельности определено содействие совершенствованию законодательства в области защиты прав человека и приведению их в соответствие с международными нормами. Более того, в законах о региональных уполномоченных многим из них предоставлено право законодательной инициативы в законодательных органах власти своих субъектов.

Функция уполномоченных как субъектов мониторинга правового пространства довольно четко просматривается в деятельности каждого регионального уполномоченного. Это уникальный институт, основной задачей которого является защита и восстановление нарушенных прав граждан, прежде всего путем выявления пробелов и противоречий в действующем законодательстве. В своей работе Уполномоченный тесно взаимодействует с депутатами всех уровней, администрациями республик, краев и областей, городов и районов, прокуратурой, судами, т.е. практически со всеми участниками законотворческого процесса и правоприменительной практики.

Уполномоченный анализирует качество законодательства всех уровней, прежде всего на основе поступающих к нему жалоб и обращений граждан. В случае, когда Уполномоченным установлено массовое нарушение прав и свобод человека и гражданина, он готовит экспертное заключение, которое направляется должностным лицам и может быть опубликовано в средствах массовой информации, выходит с законодательной инициативой в представительный орган власти субъекта и т.д.

Как правило, при Уполномоченных в субъектах РФ действуют экспертные советы, в которые входят опытные юристы, специалисты в различных отраслях права, представители правозащитных организаций. Они участвуют в разработке предложений по изменению и дополнению действующего федерального и регионального законодательства. На наш взгляд, любой закон, как федеральный, так и региональный должен проходить не просто правовую, но и правозащитную экспертизу. Поэтому, одной из функций экспертных советов при уполномоченных является экспертиза принимаемых законов, прежде всего с точки зрения нарушений

### **3d the International Conference on the Transformation of Education 2015**

прав и интересов отдельных групп граждан, которые могут возникнуть при применении того или иного закона. По сути, институт Уполномоченного и экспертный совет при нем является той самой независимой правовой и правозащитной экспертизой, о необходимости создания которой сейчас много говорится.

Особенностью уполномоченных является то, что их деятельность по восстановлению прав граждан не ограничена жесткими процедурными (процессуальными) рамками, в отличие от правоохранительных и судебных органов. Отказ в принятии какой-то жалобы или обращения к рассмотрению принимается чрезвычайно редко и в исключительных случаях. Это позволяет уполномоченным получать информацию о проблемах в применении федеральных и региональных законов как от общественных организаций, так и от различных групп населения.

Важным направлением взаимодействия института российских уполномоченных по правам человека с органами законодательной власти является совместная работа омбудсманов с Государственной Думой Федерального собрания РФ. Прежде всего, это назначение на должность и освобождение от должности федерального Уполномоченного Государственной Думой. Это представление федеральным Уполномоченным по правам человека в Совет Федерации и Государственную Думу ежегодного доклада о своей деятельности и в Государственную Думу специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации. Это, наконец, непосредственное взаимодействие российских уполномоченных по правам человека с членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы ФС РФ, участие в проводимых парламентских слушаниях и обсуждении законопроектов.

Примерно по такой же схеме строится взаимодействие региональных омбудсманов с законодательными органами государственной власти своих субъектов – назначение на должность и освобождение от должности региональных уполномоченных парламентами своих субъектов, выступление со своими ежегодными и специальными докладами на сессиях, участие в проведении сессий и заседаниях рабочих групп при обсуждении законов, непосредственное взаимодействие с депутатами по вопросам защиты прав граждан, проведение совместных приемов граждан и совместных проверок в случае обнаружения нарушений прав человека органами



### 3d the International Conference on the Transformation of Education 2015

государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами и т.д.

Как пишет в своем исследовании бывший уполномоченный по правам человека в Саратовской области Н.Ф.Лукашова, 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 целесообразно наделить региональных Уполномоченных правом законодательной инициативы, что позволит сократить путь продвижения законодательных предложений Уполномоченных и исключить из данного процесса посредников – других 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 [4].

#### References

- [1]. Volkov N.A, Volkov D.N. Activities of the Institute of Commissioners for Human Rights on legal education of students in higher education institutions (for example, the Kemerovo region) // Science and education in modern society: Proceedings of the Materials of the International scientific and practical conference 30 December 2014 g .: 12 parts. - Part 8 -Tambov, 2015. - P. 25-27.
- [2]. Volkov N.A. The growth of legal nihilism in the sense of justice and human rights violations: the causal relationships // Bulletin of the Russian State Pedagogical University named after A.I. Herzen. - SPb., 2010. - № 120. - P.79-86.