

УДК 323.2

**ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ
И КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

А. А. Левин

**THE INSTITUTION OF THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS IN RUSSIA
AND IN THE KEMEROVO REGION**

A. A. Levin

Автор статьи уделяет внимание рассмотрению основных этапов становления весьма важного демократического института современной России – института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Проводится политический анализ правозащитной деятельности Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области.

The paper presents a review of the basic stages of formation of a very important democratic institute of modern Russia – the Institute of the Commissioner for human rights in the Russian Federation. The political analysis of the human rights activities of the Commissioner for human rights in the Kemerovo region is provided.

Ключевые слова: права и свободы человека и гражданина, правозащитная деятельность, институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, субъекты Российской Федерации, Кемеровская область.

Keywords: rights and freedoms of people and citizens, protection of human rights, Institute of the Commissioner for human rights in the Russian Federation, subjects of the Russian Federation, the Kemerovo region.

Права и свободы человека являются одним из решающих факторов развития российского общества. Без них невозможен вектор развития в сторону демократии и законности, движение к правовому государству. В связи с этим особый научный интерес представляет такой политико-правовой институт, как институт Уполномоченного по правам человека, абсолютно независимый от властей, партий, общественных движений, впервые появившийся в Швеции в 1809 г. В большинстве стран мира этот конституционно-правовой институт внесудебной защиты прав и свобод человека и гражданина сформировался значительно позже – во второй половине XX столетия. Сегодня более чем в ста странах мира есть уполномоченные по правам человека. Опыт их работы в странах Восточной Европы (Польше, Венгрии, Румынии, Словении и др.) показывает, что создание таких структур в большинстве случаев обеспечивает восполнение отсутствующего звена в отношениях государственной власти и населения, способствует строительству демократического правового государства, развитию правосознания граждан и должностных лиц [1].

В Российской Федерации данный институт находится только в начале своего пути. Однако уже сегодня можно говорить об определенных результатах его деятельности. Учитывая весьма ограниченное влияние на власть и весьма конъюнктурный подход к решению проблем граждан в лице правозащитных организаций, деятельность института Уполномоченного по правам человека все больше приобретает значимость и положительную оценку не только со стороны органов федеральной и региональной власти, но и непосредственно общества. Институт Уполномоченного по правам человека в РФ появился относительно недавно и до сих пор находится в процессе развития. Он создан в России как на общенациональном (государ-

ственном) уровне, так и на уровне регионов (в 67 субъектах РФ (на 17.08.2012) [2], в том числе и в Кемеровской области). Иерархии подчиненности (вертикали) между ними нет.

Основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации являются: рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению; анализ законодательства Российской Федерации в области прав человека и гражданина, подготовка рекомендаций по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права; развитие международного сотрудничества в области прав человека; направление в Государственную Думу специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации; направление государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию административных процедур и др. [3].

Сейран Давтян в статье «Развитие института Омбудсмана в России» в журнале о деятельности национальных учреждений по правам человека «Европейский ОМБУДСМАН» предложил несколько этапов в развитии данного института в России [4], которые на наш взгляд, отражают процесс постепенного перераспределения полномочий федерального центра в сторону регионов при рассмотрении вопросов защиты прав и свобод граждан, а также более активное включение регионов в данный процесс путем создания институтов Уполномоченного по правам человека.

Предварительный этап (1991 – 1992 гг.) связан с принятием в России 22 ноября 1991 г. Декларации о правах и основных свободах человека. В Декларации

говорится о необходимости создания в стране должности Парламентского Уполномоченного по правам человека. Эта идея находит широкую поддержку среди политических деятелей, ученых, правозащитников. Но для ее реализации требовалось внести изменение в законодательство, в первую очередь, в действующую Конституцию, что в условиях сложившейся в то время политической ситуации – серьезных разногласий между исполнительной и законодательной ветвями власти, сделать было невозможно.

Учитывая данное обстоятельство, Президент Российской Федерации Б. Ельцин своим указом от 1 ноября 1993 г. № 1798 создает Комиссию по правам человека при Президенте РФ в качестве совещательного и консультативного органа при Президенте РФ с целью создания условий для реализации Главой государства его конституционных полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина. Председателем Комиссии был назначен известный правозащитник С. Ковалев. Одной из важных функций Комиссии являлось рассмотрение обращений граждан о нарушениях их прав и законных интересов, расследование и проверка таких фактов. Комиссия, по сути дела, выполняла роль средства политической коммуникации, передающей сообщение о нарушениях прав человека от коммуникатора (гражданина) к адресату (Президенту). Основными задачами Комиссии по правам человека при Президенте РФ являлись такие, как создание условий для реализации Президентом его конституционных полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина; содействие ему в совершенствовании механизма обеспечения и защиты прав и свобод граждан; содействие координации деятельности федеральных и региональных органов государственной власти в реализации государственной политики в области обеспечения и защиты прав и свобод человека; укрепление международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека.

До появления института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Комиссия по правам человека при Президенте РФ была на территории России единственной специальной правозащитной организацией для содействия всеобщему соблюдению основных прав и свобод человека.

Первый этап (1993 – 1995 гг.). В 1993 г. была принята новая Конституция РФ, в которой декларация о создании должности Уполномоченного по правам человека получила конституционный статус. Отныне, как было сказано во введении, в числе прочих полномочий Государственной Думы Федерального Собрания, указанных в статье 103, вошло также назначение Уполномоченного по правам человека, действующего на основании федерального конституционного закона. Однако ожидать быстрого принятия такого закона Государственной Думой первого созыва, избранной в 1994 г. на два года, куда вошли представители более 15 политических партий и движений, от крайне левых до крайне правых в спектре политической жизни страны, было практически нереально.

Спустя год после образования Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации на основании межфракционных договоренностей без принятия соответствующего закона об Уполномочен-

ном по правам человека в Российской Федерации, как это требовалось по Конституции, основываясь лишь на пункте «д» статьи 103 Конституции, на должность Уполномоченного был назначен уже известный С. Ковалев, депутат Государственной Думы, представитель партии «Выбор России».

С первых дней своего назначения Уполномоченный по правам человека стал главным критиком исполнительной власти за серьезные просчеты по защите прав миллионов граждан, потерявших свои сбережения и за действия федеральных войск в Чеченской Республике, нарушающих, по его мнению, права мирных граждан. В итоге через год, оставшись без поддержки политического центра, и по настоянию депутатов ряда левых и радикальных фракций, которые, напротив, поддерживали действия российских войск в Чечне, он был освобожден от занимаемой должности, причем, по словам некоторых депутатов, «за поддержку чеченских боевиков».

Деятельность С. Ковалева вызвала негативную реакцию в президентских и правительственных структурах. В то время Министр обороны П. Грачев назвал его «врагом России». И это при том, что при поддержке общества «Мемориал» и ряда других общественных организаций С. Ковалев создал Миссию Уполномоченного по правам человека на Северном Кавказе. По высказыванию различных СМИ, С. Ковалев был одним из немногих источников информации для российских СМИ об истинном положении дел в Чеченской Республике, о ходе боевых действий, в частности о боях в Грозном и его бомбардировках. Следует отметить, что спустя несколько месяцев после освобождения от должности С. Ковалев сыграл важную роль в спасении заложников, захваченных чеченской военизированной группировкой в одной из больниц г. Буденновска Ставропольского края в июне 1995 г. Бывший Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации вместе с несколькими депутатами и журналистами стал добровольным заложником взамен захваченных граждан.

Второй этап (1996 – 2003 гг.). В конце декабря 1996 г. Государственная Дума нового созыва приняла Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», который после одобрения Советом Федерации и подписания Президентом России вступил в силу после его официального опубликования.

Выборы и назначение первого всероссийского Уполномоченного после принятия ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» состоялись лишь 22 мая 1998 г. В результате новых фракционных договоренностей Уполномоченным по правам человека из многих кандидатов был избран и утвержден в должности профессор, доктор юридических наук, депутат Государственной Думы, представитель фракции КПРФ О. Миронов.

Новый Уполномоченный понимал, что в сложившихся условиях весьма непросто создать эффективный правозащитный институт. Более того, тогда далеко не все осознавали его необходимость. С первых дней своего назначения О. Миронов столкнулся с реальными политическими и финансово-техническими проблемами. Как он сам писал в своем первом ежегодном док-

ладе, становление института Уполномоченного произошло в период финансово-экономического кризиса, размывания единого правового и экономического пространства, массовых выступлений граждан в защиту своих прав, в ряде случаев приобретающих крайние формы (блокирование автомобильных и железнодорожных магистралей, голодовки, самоубийства и др.). На процесс формирования института оказывал негативное влияние правовой нигилизм, имеющий место в российском обществе, скептическое отношение к новому институту ряда государственных служащих. Нельзя не отметить и инертность органов государственной власти, в обязанности которых входит обеспечение деятельности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Но следует отметить, что и принадлежность самого федерального Уполномоченного к КПРФ не способствовала формированию позитивного взгляда на институт – за это пресса часто критиковала его. Критике подвергался он и со стороны однопартийцев, которые обвиняли Уполномоченного «в малоэффективности в борьбе с режимом Б. Ельцина».

Несмотря на указанные проблемы, за пять лет работы О. Миронову все же удалось создать первый российский национальный институт для защиты прав человека. В иерархии государственных должностей должность Уполномоченного стала сравнима с должностью Председателя Конституционного суда. Значительно выросло количество работников аппарата Уполномоченного, улучшилось его материально-техническое состояние.

Наряду с рассмотрением жалоб аппарат Уполномоченного занимался бесплатным правовым просвещением граждан, выпускал специальные брошюры и плакаты на тему прав человека. И на сегодняшний день большое исследовательское значение имеют изданные аппаратом Уполномоченного сборники документов, отражающих становление, развитие и деятельность института Уполномоченного в России и ее субъектах, а также периодический информационный журнал «Вестник Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» и ежемесячный информационный бюллетень «Права человека в России» и других материалов научно-просветительского характера. Наряду с ежегодными докладами о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и специальными докладами Уполномоченного, посвященными отдельным вопросам соблюдения прав человека, указанные издания направляются в российские научные и публичные библиотеки, библиотеки юридических вузов, воинских частей, учреждений пенитенциарной системы и др. учреждения.

При Уполномоченном в целях оказания консультативной помощи был создан экспертный совет из лиц, обладающих необходимыми знаниями в области прав и свобод человека и гражданина – была найдена новая форма социально-политических коммуникаций института Уполномоченного с другими, как государственными, так и общественными структурами.

Статья 5 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека» дает право субъектам Российской Федера-

ции учреждать институт Уполномоченного в каждом регионе по своему усмотрению. Первым субъектом, воспользовавшимся данным правом, стал Башкортостан. Со дня принятия ФКЗ «Об Уполномоченном» в конце 1996 – начале 1997 гг. и до конца 2000 г. из 89 субъектов Российской Федерации должность Уполномоченного была учреждена лишь в пяти (Республике Башкортостан, Свердловской, Смоленской, Астраханской, Саратовской областях и Республике Татарстан, Волгоградской области).

Большую роль в создании института уполномоченного в субъектах России на первом этапе сыграли комиссии по правам человека, которые функционировали при главах многих субъектов. Зачастую именно комиссии по правам человека в целом или отдельные их члены, представители как государственных, так и общественных структур, выступали инициаторами создания института Уполномоченного по правам человека в своих субъектах. А в некоторых субъектах происходила логическая «трансформация» отдельных комиссий в институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Вместе с тем наличие возможности у субъектов выбирать между Комиссией по правам человека и институтом Уполномоченного имело негативное влияние на распространение института Уполномоченного в регионах Российской Федерации. Региональные власти, так или иначе, чувствовали себя более комфортно, скорее, с комиссией, поскольку она была подотчетна и зависима от них.

Несмотря на это, институт уполномоченного продолжал создаваться в разных субъектах Российской Федерации. Так, в 2001 г. он был создан еще в 8 субъектах Российской Федерации (Московской, Липецкой, Пермской, Самарской, Калининградской, Кемеровской, Амурской областях и Красноярском крае).

В 2002 г. был утвержден новый состав Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации. Но 2002 г. был самым непродуктивным для развития института Уполномоченного в субъектах России. В указанном году, Институт был создан лишь в трех субъектах (Архангельской области, Республике Коми и Краснодарском крае).

В 2003 г. институт Уполномоченного создается еще в шести субъектах (Брянской, Калужской областях, Алтайском и Приморском краях, Республике Саха (Якутия) и Республика Ингушетия).

Третий этап (2004 г. и по настоящее время). В начале 2004 г. третьим Уполномоченным в России становится кандидат, предложенный Президентом В. Путиным, В. Лукин, один из основателей партии «Яблоко», бывший депутат Государственной Думы Российской Федерации. Новый Уполномоченный – известная в России и за ее пределами личность с богатым профессиональным и политическим опытом. В отличие от своего предшественника, новый Уполномоченный имеет историческое образование.

В том же году Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации была преобразована в Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека.

Анализируя роль и место Уполномоченного в условиях посттоталитарного государства, В. Лукин в своих первых докладах обращает внимание власти на то, что «национальный правозащитный институт вынужден зачастую брать на себя более широкие функции, потребность в которых обусловлена неразвитостью независимой судебной системы, доминированием исполнительной власти в ущерб законодательной и судебной, избыточным государственным контролем над средствами массовой информации, непрозрачностью и высокой коррумпированностью государственного аппарата». Хотя политические оценки находятся вне компетенции Уполномоченного, вместе с тем В. Лукин обращает внимание на то, что перестройка системы государственной власти, объясняемая ростом экстремистской, террористической угрозы, не встретила полного понимания в российском обществе и была расценена частью граждан как чреватая нарушением их конституционных прав и свобод. Вместе с тем, по его мнению, «ключевую роль в реализации социально-экономических прав граждан должно играть государство, располагающее для этого целой системой институтов, а также необходимыми полномочиями. Отстраненность государства от социальной сферы и тем более его технократическая «защитленность» на технологии реформ в ущерб их социальной составляющей – недопустимы. Особенно на фоне уроков первой половины 90-х годов XX века» [5].

Анализ деятельности Уполномоченного по правам человека выявляет явную тенденцию к отождествлению института Уполномоченного в России с государственным органом исполнительной власти: зачастую В. Лукин выражает явное недовольство ситуацией раздробленности системы Уполномоченных в России. По его мнению, региональные лидеры просто не желают создания дополнительного органа, контролирующего их действия и способного поймать за руку нерадивого чиновника. На проблему создания единой системы Уполномоченных он обращает внимание также в своем последнем докладе за первые пять лет его деятельности.

5 июля 2013 г. на сайте радиостанции «Эхо Москвы» было открыто голосование по вопросу: «Считаете ли вы эффективным институт уполномоченных по правам человека в России?». За неделю проголосовало почти 3,5 тысячи человек. Результаты голосования: «эффективен» – 2,6 %, «неэффективен» – 96,1 %, «затрудняюсь ответить» – 1,2 % [6].

Процесс становления института региональных уполномоченных по правам человека сталкивается с немалыми трудностями. Отчасти они носят вполне субъективный характер: в одних регионах органы государственной власти пытаются «руководить» деятельностью своих уполномоченных, в других – сами уполномоченные склонны порой такое «руководство» принимать как должное, забывая о том, что частью вертикали власти не являются. Некоторые трудности, напротив, обусловлены объективными причинами.

В Кемеровской области региональный Уполномоченный впервые появился в 2001 г. Закон от 28 декабря 2000 г. № 108-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Кемеровской области» постановляет:

«Должность уполномоченного по правам человека в Кемеровской области (далее – уполномоченный) учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдения и уважения органами государственной власти Кемеровской области, органами местного самоуправления Кемеровской области и должностными лицами»; «Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Советом народных депутатов Кемеровской области» [7].

Постановлением Совета народных депутатов Кемеровской области Уполномоченным по правам человека в Кемеровской области 27 июня 2001 г. был назначен Волков Николай Алексеевич, повторно назначенный в 2006 г. и 2011 г. в связи с иссечением срока полномочий.

В 2001 г. Уполномоченным и сотрудниками его рабочего аппарата было рассмотрено 319 индивидуальных и коллективных жалоб и обращений. Из них 152 гражданина обратились непосредственно на личный прием к Уполномоченному и в приемную граждан аппарата Уполномоченного в г. Кемерово. Наибольшее количество жалоб (57,1 % от всех полученных в 2001 г.) касаются вопросов гражданского права и жилищного законодательства; 15,0 % – трудовых отношений; 12,2 % обращений связано с уголовной проблематикой; 10,3 % – с социальными и пенсионными проблемами; 1,3 % – с нарушениями в области конституционного и административного права; 1,6 % – в области земельных отношений. Проблемы военнослужащих, а также членов их семей составляют 1,3 %, беженцев и вынужденных переселенцев – 0,9 %, другие проблемы – 0,3 %.

Значительное место в деятельности Уполномоченного и его рабочего аппарата в 2001 г. занимала работа по правовому просвещению населения. Гражданам разъяснялись способы защиты их прав и свобод, которые они в дальнейшем могли бы использовать, в какие административные, судебные и другие органы они вправе обратиться, давались необходимые юридические консультации. Для правового просвещения населения, разъяснения целей и задач института Уполномоченного по правам человека было развернуто тесное взаимодействие со средствами массовой информации. Так, в областной газете «Кузбасс» 25 сентября 2001 г. в рубрике «Новая должность» опубликована статья «С желанием добра и справедливости. Беседа с Уполномоченным по правам человека в Кемеровской области», в газете «АИФ в Кузбассе» № 45 2001 г. – статья «Он защищает права человека. С какими вопросами можно и нужно обращаться к Уполномоченному». В 2001 г. Уполномоченный по правам человека в Кемеровской области неоднократно выступал на региональном телевидении: в прямом эфире в передаче на радиостанции «Эхо Москвы» в Кузбассе, в областной телевизионной программе «Пульс» и в региональной телевизионной программе «Новая телевизионная сибирская компания NTSC», итоги выездного приема граждан освещались по местному телевидению в г. Прокопьевске [8].

В 2002 г. Уполномоченным и сотрудниками его рабочего аппарата было рассмотрено 648 индивидуальных и коллективных жалоб и обращений. Из них

337 человек обратились непосредственно на личный прием к Уполномоченному и в приемную граждан аппарата Уполномоченного.

Тематика дел, принятых Уполномоченным к производству в 2002 г., по сравнению с прошлым годом существенно не изменилась. Как и прежде, наибольшее количество жалоб (26,7 % от всех полученных в 2002 г.) касались вопросов гражданского права; 21,1 % обращений связаны с уголовной проблематикой; 17,0 % – с жилищным законодательством; 15,1 % – с социальными и пенсионными проблемами; 11,4 % – с трудовыми отношениями; 3,5 % – с нарушениями в области конституционного и административного права; 1,9 % – в области земельных отношений, 1,2 % – в области семейного права. Проблемы беженцев и вынужденных переселенцев составили 1,1 %, проблемы военнослужащих и членов их семей, а также проблемы международного права – по 0,5 %. В 2002 г. особое место в деятельности Уполномоченного уделялось развитию сотрудничества в области защиты прав. Оно осуществлялось по нескольким направлениям: сотрудничество с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченными по правам человека в субъектах РФ – республиках в составе Российской Федерации, областях и краях; международное сотрудничество. Большое внимание в своей работе в 2002 г. Уполномоченный по правам человека в Кемеровской области уделял и развитию международного сотрудничества в области защиты прав человека. Так, например, 5 – 6 апреля 2002 г. он принял участие во встрече Уполномоченных по правам человека (омбудсманов) государств Европы «Роль омбудсманов в защите прав человека», проводившейся в г. Вильнюсе (Литовская Республика). На встрече опытом своей работы обменялись правозащитники 43 европейских стран [9].

Помимо всего прочего в 2002 г. Уполномоченным были выпущены специальные доклады по наиболее актуальным вопросам: «О состоянии экологии в Кемеровской области и нарушениях прав граждан на благоприятную окружающую среду» и «О нарушениях прав граждан в угольных городах Кузбасса».

В 2003 г. Уполномоченным и сотрудниками его рабочего аппарата рассмотрено 832 индивидуальных и коллективных жалоб и обращений. Из них 367 человек обратились непосредственно на личный прием к Уполномоченному и в приемную граждан аппарата Уполномоченного в г. Кемерово.

Наибольшее количество жалоб (19,5 % от всех полученных в 2003 г.) касались социальных и пенсионных проблем. 18,5 % обращений связаны с вопросами гражданского права; 17,2 % – с уголовной проблематикой; 15,2 % – с жилищным законодательством; 9,1 % – с трудовыми отношениями; 9,7 % – с нарушениями в области конституционного и административного права; 2,5 % – с областью земельных отношений; 0,8 % – семейного права. Проблемы беженцев и вынужденных переселенцев составили 5,8 %, проблемы военнослужащих и членов их семей – 1,3 %, проблемы международного права – 0,4 %.

В 2003 г. аппарат Уполномоченного приступил к созданию института общественных помощников

Уполномоченного по правам человека в городах и районах Кемеровской области. В 2003 г. общественные помощники приступили к работе в 11 муниципальных образованиях. В 2003 г. ими было рассмотрено 332 обращения и жалобы [10]. Также в 2003 г. Уполномоченным был подготовлен специальный доклад «О некоторых аспектах нарушений прав инвалидов в Кемеровской области».

В течение 2004 г. к Уполномоченному по правам человека в Кемеровской области, в приемную граждан аппарата Уполномоченного и к общественным помощникам Уполномоченного в муниципальных образованиях поступило 1516 индивидуальных и коллективных обращений граждан. Из них 345 граждан были приняты Уполномоченным и юристами аппарата лично. Уполномоченным и сотрудниками аппарата рассмотрено также 409 письменных обращений и жалоб, 762 заявителя обратились к общественным помощникам Уполномоченного в городах и районах области.

По сравнению с 2003 г. несколько увеличилось количество обращений, связанных с вопросами социальной защиты населения (начисление пенсий, пособий, оказание материальной помощи и др.) – 25,6 %. Второе по объему количество обращений затрагивает проблему реализации гражданами своих жилищных прав – 18,3 %. На прежнем уровне осталось количество обращений от лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы с жалобами на условия содержания и просьбой о пересмотре приговоров – 17,1 %; обращений по вопросам гражданского права – 10,6 %; трудовых отношений – 10,2 %; конституционного и административного права – 7,0 %; проблем мигрантов – 5,6 %; земельных отношений и вопросов охраны окружающей среды – 3,3 %; проблем военнослужащих и членов их семей – 1,3 %; семейного права – 0,6 %; международного права – 0,4 % [11].

В 2004 г. Уполномоченным был подготовлен специальный доклад «О массовом нарушении прав подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений в изоляторах временного содержания».

За 2005 г. к Уполномоченному по правам человека в Кемеровской области и общественным помощникам Уполномоченного в муниципальных образованиях поступило 1824 индивидуальных и коллективных обращений граждан, что на 308 обращений больше, чем в 2004 г. Рост количества обращений к общественным помощникам Уполномоченный связывает с тем, что такие должности появились в ряде муниципальных образований в 2005 г. впервые. Анализ обращений показывает, что наибольшее их количество было связано с вопросами социального обеспечения (предоставление льгот, проблемы государственного и дополнительного пенсионного обеспечения, получение пособий и оказание материальной помощи) – 31 %. На прежнем уровне сохранилось количество обращений по вопросам, касающимся жилищной сферы – 18 %. Несколько увеличилось количество обращений от лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы – 19,5 %. В остальных обращениях были затронуты вопросы, касающиеся трудовых споров – 8,4 %; права собственности – 7,2 %; получения гражд-

данства – 4,7 %; политических прав граждан (права на обращение) – 3,3 %; конституционного права – 1,2 %; экологии – 1,1 %; прав военнослужащих – 1,1 %; семейного права – 0,8 %; международного права – 0,8 %; права на образование – 0,6 %.

В 2005 г., как и в предыдущие годы, развитие сотрудничества Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области осуществлялось с администрацией Президента Российской Федерации и аппаратом полномочного представителя Президента в Сибирском Федеральном округе, аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, с Советом при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, с Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим Центром «Стратегия», с органами государственной власти Кемеровской области и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, с комиссией по правам человека и уполномоченным по правам ребенка при Губернаторе Кемеровской области и других субъектов РФ, с высшими учебными заведениями, с общественными правозащитными организациями, а также международное сотрудничество.

При этом главное внимание было уделено развитию конструктивного взаимодействия и сотрудничества с органами государственной власти Кемеровской области. В 2005 г. регулярно проводились рабочие встречи по вопросам соблюдения и защиты прав человека Уполномоченного по правам человека с Губернатором Кемеровской области А. Г. Тулеевым, Председателем областного Совета народных депутатов Г. Т. Дюдяевым, Главным федеральным инспектором в Кемеровской области Аппарата Полномочного представителя Президента РФ в Сибирском федеральном округе В. Н. Казаковым. Уполномоченный регулярно принимал участие в работе сессий областного Совета народных депутатов и коллегий Администрации области [5].

В течение 2006 г. на имя Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области поступило 2967 коллективных и индивидуальных обращений граждан. При этом 692 обращения поступили непосредственно в аппарат Уполномоченного, 1776 обращений было рассмотрено общественными помощниками, работающими в 16 муниципальных образованиях, 499 юридических консультаций было дано по телефону. Статистические данные свидетельствуют о том, что наибольшее количество обращений в 2006 г. было связано с жалобами на нарушения в сфере уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства – 25,1 %. На втором месте по количеству (22,4 %) – обращения, касающиеся различных вопросов жилищной сферы (вопросы предоставления жилья по договорам социального найма, переселения из ветхого и аварийного жилья, вопросам ремонта жилых помещений и др.). Третья наиболее крупная группа обращений (19,2 %) касается вопросов социального обеспечения – предоставления льгот, начисления пенсий, назначения пособий и т. д. Тематика и процентное соотношение ос-

тальных обращений по сравнению с 2005 г. существенно не изменились.

В рамках правового просвещения в 2006 г. в Кемеровской области проводились классные часы, выступления перед учащимися, студентами с целью распространения знаний о правах человека и гражданина среди детей и молодежи, формирования представлений о механизмах их реализации и защиты, информирования об институте Уполномоченного по правам человека. В проведении классных часов были задействованы все сотрудники аппарата Уполномоченного. Уроки вызвали живой интерес как у школьников и студентов, так и у учителей и преподавателей, подтверждая необходимость правового просвещения в области прав и свобод человека и гражданина в средних и высших образовательных учреждениях области [12].

В 2006 г. Уполномоченным был подготовлен специальный доклад «О нарушении прав граждан Кемеровской области, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне».

В течение 2007 г. на имя Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области поступило 2375 коллективных и индивидуальных обращений граждан. При этом 825 обращений поступили непосредственно в аппарат Уполномоченного, 1104 обращения рассмотрено общественными помощниками Уполномоченного в муниципальных образованиях, 446 юридических консультаций с разъяснением норм действующего законодательства и рекомендациями по защите прав граждан даны по телефону.

Анализ статистических данных свидетельствует о значительном росте по сравнению с предыдущим годом количества обращений, связанных с жалобами на нарушения в сфере уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства – 36,7 %. На втором месте по-прежнему остается группа обращений, касающихся вопросов жилищной сферы (20,2 %) – переселения из ветхого и аварийного жилья, предоставления льгот по оплате коммунальных услуг, постановки в очередь на получение жилья, обеспечения жильем детей-сирот, проведения ремонта организациями, осуществляющими техническую эксплуатацию жилых домов и др. В 2007 г. произошло некоторое снижение количества обращений по вопросам социального обеспечения – 14,2 %. Тематика и процентное соотношение остальных обращений по сравнению с 2006 г. существенно не изменились.

В 2007 г. Уполномоченным были подготовлены специальные доклады: «О нарушении прав граждан на судебную защиту, связанных с неисполнением судебных решений» и «О состоянии законности и соблюдении прав человека в сфере миграционных отношений на территории Кемеровской области» [13].

14 октября 2008 г. в аппарате Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области состоялась презентация сборника научных трудов «Актуальные проблемы защиты прав человека». В сборник вошли материалы международной научно-практической конференции, посвященной 60-летию Всеобщей Декларации прав человека и 15-летию Конституции Российской Федерации. Организатором конфе-

ренции совместно с Уполномоченным стала кафедра теории и истории государства и права юридического факультета Кемеровского государственного университета. Издание адресовано студентам, аспирантам, преподавателям гуманитарных вузов, правозащитникам, всем, интересующимся проблемами защиты прав человека.

4 февраля 2009 г. Уполномоченный по правам человека в Кемеровской области Н. А. Волков и начальник Управления Федеральной миграционной службы по Кемеровской области Е. В. Осипчук подписали Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии. В соответствии с Соглашением Стороны будут осуществлять сотрудничество и взаимодействие в области обеспечения и защиты конституционных прав и свобод граждан, обмениваться информацией, представляющей взаимный интерес, оказывать взаимную консультативную помощь по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав граждан. В рамках своей компетенции Стороны будут также обобщать практику применения миграционного законодательства Российской Федерации и разрабатывать предложения по его совершенствованию.

В течение 2009 г. уполномоченному по правам человека в Кемеровской области поступило 2862 индивидуальных и коллективных обращения граждан. При этом 945 граждан обратились к уполномоченному письменно или во время личного приема, 1434 обращения рассмотрено общественными помощниками уполномоченного в муниципальных образованиях, 441 юридическая консультация с разъяснением норм действующего законодательства и рекомендациями по защите прав граждан дана по телефону, на официальный сайт уполномоченного по правам человека в Кемеровской области поступило 42 обращения. Кроме того, на заседаниях комиссии по вопросам помилования на территории Кемеровской области при участии уполномоченного в течение 2009 г. рассмотрено 409 ходатайств о помиловании, из них 147 ходатайств рассмотрено с выездом в учреждения исполнения наказания.

Самая большая группа обращений поступила от осужденных, обвиняемых и подозреваемых в совершении преступлений (23,1 %) по вопросам уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства. Возросло количество обращений по вопросам защиты и восстановления прав и законных интересов несовершеннолетних граждан (21,7 % от общего количества обращений). Это обусловлено структурными изменениями в аппарате Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области – введением должности уполномоченного по правам ребенка. Заметно увеличился объем обращений (с 6,92 % до 10 %) с жалобами на действия (бездействие) должностных лиц территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, руководителей предприятий и учреждений Кемеровской области.

По сравнению с 2008 г. сократилось (с 10,77 % до 9,4 %) количество обращений по вопросам предоставления мер социальной поддержки, получения звания

«Ветеран труда», льготного лекарственного обеспечения, назначения пенсий и др. [14].

В 2010 г. в аппарат Уполномоченного по правам человека поступило 3568 индивидуальных и коллективных обращений граждан, что на 25 % больше по сравнению с 2009 г. Тематика обращений распределялась следующим образом: вопросы защиты прав и законных интересов несовершеннолетних граждан (30 % обращений); вопросы уголовного, уголовно-исполнительного и уголовно-процессуального законодательства (18 %); вопросы получения жилья для участников различных федеральных и региональных программ (16 %); вопросы по предоставлению мер социальной поддержки (7 %); жалобы граждан на действия или бездействие сотрудников правоохранительных органов (7 %) [15].

Наконец, в 2012 г. в аппарат Уполномоченного по правам человека поступило 3316 индивидуальных и коллективных обращений граждан [16].

Институт Уполномоченного по правам человека в России является одним из важнейших демократических институтов. Уполномоченный по правам человека и его аппарат, как и общественные правозащитные организации, обеспечивает соблюдение прав и свобод граждан и оказывает реальную помощь людям. В России пока данный институт находится на стадии становления и развития, региональный Уполномоченный есть не во всех субъектах Федерации. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации выступает в качестве непосредственного представителя государства в общении с населением, в том числе с представителями его самых малообеспеченных слоев. Занимаясь решением проблемных ситуаций, Уполномоченный тем самым способствует укреплению авторитета государственной власти. Основным содержанием деятельности уполномоченного является рассмотрение жалоб граждан и реагирование на них.

В Кемеровской области институт Уполномоченного по правам человека особенно важен в связи со слаборазвитым правозащитным движением и небольшим количеством правозащитных организаций. По данным электронного интернет-портала «Правозащитная Россия», в Кемеровской области зарегистрировано лишь 4 неправительственные организации, специализирующиеся именно на защите прав человека. Эти организации находятся в Кемерово, Новокузнецке и Юрге. Людям, нуждающимся в услугах данных организаций, но живущим в других населённых пунктах Кемеровской области, необходимо преодолеть расстояние, чтобы обратиться за помощью. Работа Уполномоченного по правам человека решает данную проблему, поскольку Уполномоченный выезжает в различные населённые пункты Кемеровской области и проводит там слушания. К тому же деятельность некоторых правозащитных организаций Кемеровской области носит преимущественно юридический характер, к Уполномоченному по правам человека граждане не могут обратиться по всему спектру социально-экономических вопросов. В этой связи деятельность Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области и в целом в Российской Федерации успешно

вписалась в общественно-политические процессы современной России, находя все новые и новые грани.

Литература

1. Становление института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. – Режим доступа: <http://ombudsmanrf.org/stanovlenie-instituta> (дата обращения: 18.08.2013).
2. Каждому региону – по омбудсмену. – Режим доступа: <http://www.ombudsman.mos.ru/node/18870> (дата обращения: 18.08.2013).
3. Основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.ombudsmanrf.ru/napravleniya-deyatelnosti> (дата обращения: 18.08.2013).
4. Давтян, С. Развитие института Омбудсмана в России / С. Давтян. – Режим доступа: http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/razvitie-instituta-ombudsmana-v-rossii#_edn1 (дата обращения: 18.08.2013).
5. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области в 2005 г. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 2006.
6. Радио «ЭХО Москвы»: Голосования. Считаете ли вы эффективным институт уполномоченных по правам человека в России? – Режим доступа: <http://www.echo.msk.ru/polls/1109482-echo.html> (дата обращения: 18.08.2013).
7. Закон от 28 декабря 2000 г. № 108-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Кемеровской области» (принят 29 ноября 2000 г. Советом народных депутатов Кемеровской области). В редакциях № 12-ОЗ от 11.03.2003, № 31-ОЗ от 08.02.2006, № 7-ОЗ от 13.03.2008, № 71-ОЗ от 27.06.2011.
8. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области в 2001 г. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 2002.
9. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области в 2002 г. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 2003.
10. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области в 2003 г. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 2004.
11. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области в 2004 г. – Кемерово, 2005.
12. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области в 2006 г. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 2007.
13. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области в 2007 г. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 2008.
14. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области в 2009 г. – Кемерово, 2010.
15. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области в 2010 г. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 2011.
16. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области в 2012 г. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 2013.

Информация об авторе:

Левин Артем Андреевич – соискатель кафедры политических наук КемГУ, 8 913 2934716, artem-x42@yandex.ru.

Artem A. Levin – post-graduate student at the Department of Political Science, Kemerovo State University.