

Д. М. Таранцова

**ПРИНЦИПЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ
И УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В ПРАВОЗАЩИТНОЙ СФЕРЕ**

Статья посвящена вопросам взаимодействия российской прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав человека и гражданина. Автор выделяет принципы, направления, формы и механизм взаимодействия российской прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в указанной области.

Ключевые слова: взаимодействие, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, прокуратура, права человека, направления взаимодействия, принципы взаимодействия, формы взаимодействия.

D. M. Tarantsova

**PRINCIPLES AND DIRECTIONS OF INTERACTION BETWEEN PROSECUTION AGENCIES
AND THE OMBUDSMAN FOR HUMAN RIGHTS IN THE RUSSIAN FEDERATION
IN THE SPHERE OF HUMAN RIGHTS**

The article is devoted to the issues of interaction between the Russian Prosecutor's Office and the Ombudsman for human rights in the Russian Federation in the sphere of protection of human and civil rights. The author finds out principles, directions, forms, and a mechanism of interaction between prosecution agencies and the Ombudsman for human rights in the Russian Federation in the mentioned field.

Keywords: interaction, Ombudsman for human rights in the Russian Federation, Prosecutor's Office, human rights, directions of interaction, principles of interaction, forms of interaction.

В словаре русского языка «взаимодействие» определяется как взаимная связь явлений и взаимная поддержка [1, с. 68]. Категория «взаимодействие» рассматривается как совместная или согласованная в пространстве и времени деятельность двух и более субъектов по достижению одной или нескольких общих целей, универсальная система взаимозависимости явлений и процессов, то есть такое состояние взаимодействующих субъектов, которое характеризуется их непрерывным воздействием друг на друга и взаимовлиянием; как обдуманное, так и не зависящее от направленности на достижение положительного или отрицательного результата соприкосновение деятельности субъектов; систематическое, устойчивое выполнение действий, направленных на ответную реакцию со стороны партнера; в свою очередь, вызванная реакция порождает соответ-

ствующую реакцию воздействующего [2, с. 54]. Таким образом, взаимодействие можно определить как совместную, систематическую, согласованную деятельность.

В зависимости от поведения и степени активности субъектов могут существовать различные виды взаимодействия. Это сотрудничество, когда партнеры по взаимодействию содействуют друг другу, активно способствуют достижению целей. Противоборство, когда партнеры противодействуют друг другу. Однонаправленное действие, когда один из участников уклоняется от взаимодействия, а другой способствует достижению или индивидуальных целей другого, или совместных целей. Однонаправленное взаимодействие, то есть один из партнеров препятствует достижению целей другого, а второй уклоняется от взаимодействия с первым. Контрастное взаимодействие:

один из участников старается содействовать другому, а второй прибегает к стратегии активного противодействия первому. Компромиссное взаимодействие, когда все партнеры проявляют отдельные элементы как содействия, так и противодействия [3, с. 29].

Наиболее перспективным и желанным видом взаимодействия является сотрудничество, позволяющее добиться реального, максимально возможного результата, так как нет большей силы, чем сила целенаправленного объединенного и управляемого взаимодействия [4, с. 6].

Необходимо отдельно остановиться на **принципах и направлениях** взаимодействия органов прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

Так, для успешного взаимодействия особенное значение имеют **общие принципы взаимодействия**, то есть те основы и постулаты, на которых строятся отношения между субъектами взаимодействия, а также соответствие этих принципов сути взаимоотношений между субъектами. Этими принципами являются:

- полная самостоятельность участвующих во взаимодействии;
- доверие друг к другу;
- взаимное уважение и учет специфических интересов друг друга;
- добровольность и четкое разделение ролей;
- согласованность действий партнеров и постоянный учет и использование результатов усилий друг друга;
- консолидация усилий и конформность к системным требованиям [5, с. 99].

На основании принципов взаимодействия формируется и сам механизм взаимодействия.

Всякое взаимодействие, в том числе и взаимодействие прокуратуры и аппарата Уполномоченного по правам человека, начинается с того, что сторона, испытывающая или осознающая трудности, выступает с инициативой решения определенных проблем, вступая во взаимодействие с другой стороной. Этот субъект можно назвать стороной-инициатором [6, с. 216]. Вполне возможно, что на определенном этапе одна из сторон утратит свой-

ства инициатора и они перейдут к другой. Механизм взаимодействия будет иметь несколько этапов.

На **первом этапе** происходит комплексный анализ, в результате которого определяются особенности ситуации и их влияние на развитие событий, выясняется, как каждый участник взаимодействия видит состояние проблемы и как предполагает свое собственное участие, какими видятся действия других партнеров по взаимодействию. Происходит взаимное информирование партнеров по всему спектру вопросов, вызывающих у них интерес и относящихся к решению проблем, на которое должно будет направлено взаимодействие. С учетом анализа на этом этапе определяются приоритетные направления совместной деятельности.

На **втором этапе** происходит разработка системы будущих мероприятий и проектов программ. Прежде всего разрабатываются меры по нейтрализации и устранению факторов, усложняющих проблему, и меры по эффективному использованию факторов, несущих позитивное начало. На этом этапе происходит совместное обсуждение как вышеназванных мер, так и других, а также проектов программ. При этом каждый из участников взаимодействия может предлагать свой собственный вариант, высказывать замечания по любому из вариантов. Взаимодействующие стороны после совместных консультаций формулируют конкретные пункты совместных программ и решений, назначают сроки исполнения. На этом же этапе, как правило, определяется сторона-партнер, которая будет выполнять функции координирующего центра.

На **третьем этапе** — этапе принятия решений — разработанные концепции трансформируются как в собственные решения сторон взаимодействия, то есть прокуратуры и Уполномоченного по правам человека, так и в совместные.

На **четвертом этапе** происходит собственно взаимодействие в реализации совместно принятых решений.

Пятый этап (он является наиболее важным) — это этап обратной связи, на котором оценивается эффективность принятых и реализованных решений участниками взаимодействия, вырабатываются коррективы, которые необходимо внести

в будущем при дальнейшем взаимодействии [7, с. 91—93].

В качестве **основных принципов** взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и органов прокуратуры можно выделить следующие:

- законность, то есть жесткое ориентирование на закон и подчинение только ему;
- самостоятельность субъектов взаимодействия в пределах их полномочий;
- взаимное согласие субъектов взаимодействия при выработке совместного решения;
- добровольность заключения соглашений и принятия совместных решений;
- взаимная ответственность;
- согласованность действий субъектов взаимодействия на пути достижения общих поставленных задач и целей. В работе она достигается посредством рационального сочетания мер, принимаемых субъектами взаимодействия.

Важнейшим принципом взаимодействия прокуратуры и Уполномоченного по правам человека является **непрерывность взаимодействия**. Только строя взаимодействие на указанных принципах, стороны могут достичь максимально быстро и эффективно необходимого результата совместных действий.

Процесс взаимодействия между любыми субъектами, в том числе и между Уполномоченным по правам человека и органами прокуратуры, преимущественно происходит в определенных сферах жизни общества. Таким образом, мы можем классифицировать **направления взаимодействия** органов прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в соответствии с указанными сферами жизни.

Анализ обращений и заявлений граждан о нарушениях их прав, поступающих в прокуратуру и аппарат Уполномоченного по правам человека, помогает выявить сферы общественных отношений и жизнедеятельности, в которых наиболее часто не соблюдается закон и требуется вмешательство государства, в том числе в лице прокуратуры или Уполномоченного по правам человека, или их обоих во взаимодействии.

Так, в докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 г. обра-

щено внимание на то, что жалобы и обращения граждан по-прежнему свидетельствуют о напряженности ситуации с правами человека в России. Тематика жалоб в 2010 г. не претерпела сколько-нибудь значительных изменений по сравнению с предыдущими годами. Немногим более 50 % жалоб было подано в связи с нарушениями личных (гражданских) прав. Из них 64,9 % — на нарушение права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство. Выросло по сравнению с 2009 г. количество жалоб на нарушение права на достоинство, их доля составила 19,9 %. Нарушение этого права было сопряжено с неудовлетворительными условиями в местах принудительного содержания. Каждая четвертая жалоба касалась нарушений социальных прав граждан. Внутри этой категории жалоб, как и в предыдущие годы, наиболее остро стояли вопросы соблюдения права на жилище — доля жалоб этой тематики возросла на 7 % по сравнению с показателем 2009 г., составив в итоге 45,1 %. Большинство жалоб на нарушение права на жилище было связано с неисполнением государством своих обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан: ветеранов Великой Отечественной войны, детей-сирот, военнослужащих.

Доля жалоб на нарушения права на социальное обеспечение по сравнению с предыдущим годом не изменилась и составила 31,5 %. На 1 % возросло количество жалоб, касающихся вопросов охраны материнства и детства и социальных прав детей [8, 9].

Практика деятельности Уполномоченного в сфере защиты прав человека показала, что целесообразно признать приоритетными направлениями сотрудничества с органами прокуратуры, наделенными функциями принуждения, защиту прав наиболее уязвимых слоев населения, к которым относятся дети, женщины, пенсионеры, инвалиды, а также соблюдение социально-экономических и экологических прав граждан.

Также представляет интерес классификация **направлений взаимодействия** российской прокуратуры с Уполномоченным по правам человека в зависимости от **направлений (видов) прокурорского надзора**:

1) **в сфере исполнения законов** (гл. 1 раздела III Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Составляющей этого направления являются совместные усилия органов прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, направленные на достижение соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

2) **в сфере исполнения законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие** (гл. 3 раздела III Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Сущность данного направления — совместные усилия органов прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, направленные на соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-разыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

3) **в сфере исполнения законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу** (гл. 4 раздела III Федерального закона

«О прокуратуре Российской Федерации»). Взаимодействие в данной сфере включает в себя проверки законности нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом; проверки соблюдения установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания, а также проверки законности исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы.

Как следует из докладов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, жалобы и обращения обычно рассматриваются либо непосредственно Уполномоченным, сотрудниками его рабочего аппарата, либо, по представлению Уполномоченного, соответствующими государственными органами, часто органами прокуратуры. По информации Уполномоченного, в 2010 г. удалось добиться полного восстановления нарушенных прав лишь по 5,05 % поступивших жалоб. Но и это было бы невозможно без заинтересованной помощи компетентных органов, в том числе прокуратуры [8].

Те заявления, по которым не удается сразу добиться положительного результата, берутся на контроль работниками аппарата Уполномоченного. Работа в отношении этих документов ведется до достижения конкретного результата в восстановлении нарушенных прав заявителей.

При этом сотрудничество и взаимодействие омбудсмана и прокуратуры может осуществляться в различных формах: участие в совместных конференциях, заседаниях, совещаниях и «круглых столах»; совместная информационно-просветительская работа по обучению реализации и защите прав граждан, подготовка, публикация и широкое распространение брошюр, листовок и информационных материалов о способах предотвращения конкретных правонарушений, роли взаимодействия прокуратуры и аппарата Уполномоченного по правам человека в защите прав граждан, совместный мониторинг соблюдения прав человека,

совместная разработка планов и участие в качестве правовых консультантов и лекторов в информационных компаниях, проводимых правозащитными и общественными организациями, в целях привлечения внимания общества к проблеме правового просвещения и предотвращения нарушений прав граждан.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с органами прокуратуры должно быть направлено, с одной стороны, на обеспечение наиболее благоприятных условий для реализации всех направлений деятельности Уполномоченного, в первую очередь восстановление нарушенных прав граждан; с другой — на доведение до сведения друг друга информации о ситуации с правами человека в России и шагах, которые необходимо принять для ее улучшения.

Список библиографических ссылок

1. Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1987. С. 68.
2. Томин В. Т. Проблемы оптимизации сферы функционирования органов внутренних дел. Горький, 1978.
3. Совместная деятельность: методология, теория, практика. М., 1988. С. 29.
4. Филиппов Г. Г. Социальная организация и политическая власть. М., 1985. С. 6.
5. Фролов С. С. Формирование отношений власти в управлении организаций // Социологические исследования. 1991. № 10. С. 99.
6. Павленко С. Ю. Управление «неформальной экономикой» // Экономическая социология и перестройка. М., 1989. С. 216.
7. Таранцов М. А. Исторический опыт реализации молодежной политики государства и общества в условиях смены общественно-политической системы и социально-экономических реформ. М., 1998. С. 91—93.
8. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 г. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <http://www.ombudsmanrf.ru> (дата обращения: 18.10.2011).
9. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 г. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <http://www.ombudsmanrf.ru> (дата обращения: 18.10.2011).