

ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА КОНТРОЛЬНОГО ПРАВООТНОШЕНИЯ С УЧАСТИЕМ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация.

Актуальность и цели. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации является субъектом конституционного права, поскольку его деятельность регламентирована нормами Конституции Российской Федерации и соответствующим Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ. Следовательно, правоотношения, в которые вступает данное должностное лицо, в большинстве своем будут являться конституционными. Данный вид правоотношений характеризуется своим многообразием, имеет весьма специфическое содержание, но в то же время обладает признаками, присущими всем правовым отношениям. Основной целью своего исследования автор ставит анализ понятия и структуры контрольного правоотношения с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Материалы и методы. Основу составили общенаучные методы познания общественных отношений, в том числе диалектический, индукции и дедукции, а также специальные юридические научные методы: сравнительно-правовой, формальной-юридический, системно-структурный.

Результаты. В статье автором приводится следующая квалификация контрольного правоотношения с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: 1. В зависимости от предмета правового регулирования – конституционное. 2. В зависимости от их характера – в большей части материальное (предусматривает права и обязанности субъектов правоотношений), поскольку процессуальный порядок осуществления контрольных полномочий Уполномоченного законом не определен. Более того, исследователи специально указывают на данную особенность проведения проверки со стороны омбудсмана, подчеркивая ее неформальный характер. 3. В зависимости от функциональной роли – охранительное, поскольку возникает в связи с нарушением требований правовых норм и нарушением прав и свобод человека и гражданина. Но в то же время данное правоотношение характеризуется отсутствием именно юридической ответственности. 4. В зависимости от природы юридической обязанности – активное, связанное с осуществлением определенных положительных действий как со стороны Уполномоченного, так и со стороны подконтрольных субъектов.

Выводы. Проведенный анализ позволит сформулировать следующее определение контрольного правоотношения с участием Уполномоченного по правам человека: это публично-правовое, основанное на нормах конституционного права отношение, представляющее собой юридическую связь между Уполномоченным и подконтрольным субъектом, имеющее своей целью восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина посредством корректировки административных процедур подконтрольных субъектов либо совершенствования действующего законодательства.

Ключевые слова: контрольное правоотношение, Уполномоченный по правам человека, подконтрольные субъекты.

NOTION AND STRUCTURE OF THE CONTROL LEGAL RELATIONSHIP INVOLVING THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract.

Background. The commissioner for human rights in the Russian Federation is a subject of the constitutional law as his/her activity is regulated in the Constitution of the Russian Federation and by the corresponding Federal constitutional law from 26th February 1997 № 1-FKZ. Therefore, the legal relationships involving the present official mostly are constitutional. Such type of relationships is characterized by its diversity, has quite a specific content and at the same time some features typical for all legal relationships. The main goal of the present research is to analyze the notion and structure of the control legal relationship involving the Commissioner for human right in the Russian Federation.

Materials and methods. The research is based on the general scientific methods of cognition of social relations, such as comparative-legal, formal-juridical, system-structural.

Results. The author adduces the following classification of the control legal relationship involving the commissioner for human rights in the Russian Federation: 1. Depending on a subject of legal regulation - constitutional. 2. Depending on its character – mostly material (provides for rights and responsibilities of subjects of legal relationships), as the procedural order of control powers of the commissioner is not defined by law. In addition, the researchers specifically point out the present feature of inspection by the ombudsman marking its informal character. 3. Depending on the functional role – protective, as it is caused by a violation of the legal norms' requirements and a violation of human and citizen rights and freedoms. However at the same time the present legal relationship is characterized by the lack of legal liability. 4. Depending on the nature of legal liability – active, associated with implementation of certain positive actions both by the commissioner and by the subjects under control.

Conclusions. The conducted analysis allows to formulate the following definition of the control legal relationship involving the commissioner for human rights: it is a public-legal relation based on the constitutional law and appearing to be a legal connection between the commissioner and the a subject under control, aiming at recovery of the violated human and citizen rights and freedoms by means of correction of administrative procedures at the subjects under control or through improvement of the active legislation.

Key words: control legal relationship, commissioner for human rights, subjects under control.

Контрольная деятельность органов власти раскрывается в их правоотношениях с подконтрольными субъектами по поводу совершения юридически значимых действий последними, т.е. в контрольных правоотношениях.

В теории права существует множество определений понятия «правоотношение», которые тем не менее имеют схожее содержание при различных формах их изложения и интерпретациях. А. Ф. Черданцев выделяет два подхода в определении правоотношений. Согласно первому подходу, правоотношение – это общественное отношение, урегулированное нормами права, участники которого наделены субъективными, гарантируемыми государ-

ством правами и юридическими обязанностями. Так, М. Н. Марченко считает, что правоотношение – это «урегулированное нормами права общественное отношение, участники которого являются носителями субъективных прав и юридических обязанностей, охраняемых и гарантируемых государством» [1, с. 585]. Н. И. Матузов, А. В. Малько, О. В. Качалова, К. Е. Игнатенкова предлагают аналогичные определения: урегулированные правом и находящиеся под охраной государства общественные отношения, участники которых выступают в качестве носителей взаимно корреспондирующих друг другу юридических прав и обязанностей [2, с. 382]; наиболее значимые общественные отношения, урегулированные правовыми нормами, в которых участники связаны между собой взаимными юридическими правами и обязанностями, охраняемыми государством [3, с. 177]; общественное отношение, урегулированное нормами права, участники которого имеют соответствующие субъективные права и юридические обязанности [4].

Уполномоченный по правам человека является субъектом конституционного права, поскольку его деятельность регламентирована нормами Конституции РФ и соответствующим Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ.

Следовательно, правоотношения, в которые будет вступать данное должностное лицо, в большинстве своем будут являться конституционными. Данный вид правоотношений характеризуется своим многообразием, имеет весьма специфическое содержание, но в то же время обладает признаками, присущими всем правовым отношениям.

Так, Е. И. Козлова указывает следующие специфические черты конституционных правоотношений:

– данные правоотношения имеют свое собственное содержание: возникают в особой сфере отношений, составляющих предмет конституционного права;

– данным правоотношениям свойствен особый субъектный состав: некоторые субъекты этих отношений не могут быть участниками других видов правоотношений (государство, государственные образования, народ);

– конституционные правоотношения характеризуются большим разнообразием, что создает многослойные юридические связи между субъектами, устанавливаемые зачастую через цепь взаимосвязанных между собой правоотношений.

По мнению ученого, конституционно-правовое отношение – это общественное отношение, которое урегулировано нормой конституционного права и содержанием которого является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей, предусмотренных данной правовой нормой [5, с. 14].

М. В. Баглай отмечает, что конституционно-правовые правоотношения не столь очевидны, как, например, гражданско-правовые или уголовно-процессуальные, они редко становятся специальным объектом рассмотрения общих судов. Но эти правоотношения все же определяют взаимоотношения людей и органов власти, устанавливают баланс прав и обязанностей и получают судебную защиту со стороны органов общей и конституционной юстиции. Именно субъекты, по мнению ученого, составляют специфическую особенность данного вида правоотношений, поскольку остальные элементы дан-

ного правоотношения во многом схожи с аналогичными элементами правоотношений, порождаемых другими отраслями права [6, с. 24].

Помимо статуса субъекта конституционного права и конституционных правоотношений, Уполномоченный по правам человека является органом государственного контроля. В связи с этим конституционные правоотношения, в которые вступает Уполномоченный по правам человека и подконтрольный ему субъект, будут являться контрольными правоотношениями.

Таким образом, следует обратить внимание, что контрольное правоотношение с участием Уполномоченного по правам человека – это разновидность конституционного правоотношения, поскольку все контрольные процедуры Уполномоченного регламентированы нормами конституционного права.

Перед тем как перейти к исследованию юридической природы и элементов контрольного правоотношения с участием Уполномоченного по правам человека, следует обратиться к самому понятию «контрольное правоотношение». В юридической литературе данному аспекту, несмотря на многочисленные исследования, посвященные государственному контролю, практически не уделялось внимание. Определения контрольного правоотношения с участием Уполномоченного по правам человека и вовсе отсутствует.

М. Л. Баранов предлагает выделять две группы контрольных правоотношений:

1. Базовые (исходные, первичные) контрольные правоотношения – это правоотношения, связанные с осуществлением демократического (народовластного) контроля, а также президентского, парламентского, правительственного и судебного контроля, прокурорского надзора.

2. Конкретные (частные, текущие) правоотношения – это такие правоотношения, субъектами которых являются специальные межведомственные, ведомственные и внутриаппаратные управомоченные контрольные органы, наделенные законодательством контрольно-юрисдикционными полномочиями в выделенных сферах управления (финансовый, налоговый, экологический, иные виды контроля и надзора) [7].

Однако из приведенной классификации неясно, в какую группу можно отнести контрольное правоотношение с участием Уполномоченного по правам человека: к базовым, как перечисленные виды контроля либо как форму парламентского контроля, или к производным – контролю в сфере защиты прав человека.

В рамках исследования контроля и надзора как форм юридической деятельности В. П. Беляев в своей докторской диссертации проанализировал и природу контрольного правоотношения:

– контрольное правоотношение «существует там и тогда, где и когда контрольная деятельность урегулирована правовыми нормами». Причем данный аспект имеет особое значение для государственного контроля, поскольку процесс контрольной деятельности всегда урегулирован правовыми предписаниями;

– контрольные правоотношения – отношения формализованные, так как они осуществляются в соответствующей системе социальных связей и направлены на их упорядочение, эффективность;

– объектом контрольных правоотношений всегда является непосредственная деятельность подконтрольных объектов во всех сферах жизни общества;

– субъектом контрольной деятельности могут быть как государственные органы и организации, их должностные лица, так и граждане и их объединения (при общественном контроле).

По мнению ученого, контрольные правоотношения имеют свои характерные черты. Во-первых, они возникают, изменяются и прекращаются в связи и по поводу определенной жизненной ситуации, урегулированной правом (юридическое дело). Во-вторых, их объектом являются практически все сферы управленческой, экономической, социальной, административной деятельности. В-третьих, они имеют своеобразный субъектный состав. В-четвертых, их можно квалифицировать как «властеотношения» [8, с. 40–41].

Контрольное правоотношение, но только с точки зрения финансового права, исследовала Е. Ю. Грачева в своей диссертационной работе на соискание ученой степени доктора юридических наук «Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля». Так, ученый рассматривает контрольные правоотношения как разновидность финансовых правоотношений, представляющих собой правовую связь между контролирующим и подконтрольным субъектами в целях создания наиболее благоприятных условий для реализации нормативно-правовых предписаний в поведении, деятельности подконтрольных субъектов, обеспечения эффективности правового регулирования, восстановления состояния законности и правопорядка в случаях их нарушения [9, с. 278–292]. По сути, приведенный термин обладает признаками «универсальности» и применимости к иным видам общественных отношений, не затрагивая их специфических характеристик.

Обратим внимание, что как Е. Ю. Грачева, так и В. П. Беляев, исследуя природу контрольных правоотношений, замечают, что контрольные правоотношения носят государственно-властный характер, т.е. представляют собой «властеотношения».

Юридическая природа «властеотношений» заключается в том, что посредством данных правоотношений именно государственная власть воздействует на те или иные процессы в обществе. Сторонами данных отношений будут всегда выступать субъект государственной (публичной) власти и объект власти (подвластные), соответственно, содержание образуют единство передачи или навязывания воли властвующего подвластным и подчинение (добровольное или принужденное) последних этой воле. «Суть властеотношений, – отмечает С. С. Алексеев, – заключается в том, что одна сторона – властвующий – навязывает свою волю, обычно возведенную в закон и юридически обязательную, другой стороне – подвластным, направляет их поведение и действия в русло, определенное правовыми нормами» [10].

Методы обеспечения воли властвующего субъекта зависят от совпадения (или несовпадения) интересов властвующего и подвластного. Если их интересы и воля совпадают, что, как замечают ученые, возможно в демократических государствах, то «властеотношения» реализуются беспрепятственно (без внешнего воздействия и принуждения). В противном случае уместны и эффективны методы убеждения, согласования, стимулирования. В случаях, когда позиции сторон не только противоположные, но и антагонистические и

непримиримые, возможно использование метода государственного принуждения.

Проведенный анализ позволит более детально исследовать природу контрольного правоотношения с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Рассмотрим структуру и элементы данного правоотношения.

Сторонами рассматриваемых правоотношений будут контролирующий субъект и подконтрольный субъект. Участников данных правоотношений можно условно разделить на управомоченную и обязанную стороны. Соответственно, к управомоченной относится Уполномоченный по правам человека, к обязанной – все подконтрольные субъекты, а также иные участники данного правоотношения, которые будут указаны ниже. Однако, как справедливо замечает М. В. Демидов, данный довод ни в коем случае нельзя понимать в том смысле, что одна сторона обладает только правами, а другая – обязанностями. Как управомоченная, так и обязанная стороны в контрольных правоотношениях выступают в качестве носителей субъективных прав и юридических обязанностей в соответствии с их правомочиями [11].

Уполномоченный по правам человека будет выступать контролирующим субъектом данного правоотношения. Обратим внимание, что, несмотря на признание правовой природы Уполномоченного по правам человека как органа государственного контроля, Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» не содержит прямого указания на контрольную функцию Уполномоченного, а лишь на функцию «обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами» (ч. 1 ст. 1). На данный пробел, исследуя правовую природу парламентского контроля, указывает и Р. Ш. Караев. Однако автор логично заключает, что содержание Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» позволяет отнести Уполномоченного именно к контрольным органам [12, с. 21].

А. М. Тарасов, проанализировав компетенцию Уполномоченного, также пришел к выводу, что он является государственным контролирующим органом, поскольку одним из основных компонентов его деятельности в ходе рассмотрения жалоб является осуществление проверки [13, с. 493; 14]. У. А. Омарова пишет, что уполномоченные осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами власти и их должностными лицами, являются независимыми специализированными контрольными органами [15].

В связи с этим было вполне уместно предложение В. В. Бойцовой, изложенное в ее проекте закона «О Парламентском Уполномоченном по правам человека и гражданина Российской Федерации», где в ст. 4 указана первоочередная цель учреждения данной должности – контроль за соблюдением законов в области прав человека и гражданина [16].

В теории права выделяют различные виды правоотношений (отраслевые, охранительные, материальные и др.). Не вдаваясь в характеристику каждого вида, проведем квалификацию контрольного правоотношения с участием Уполномоченного по правам человека:

1. В зависимости от предмета правового регулирования – конституционное.

2. В зависимости от их характера – в большей части материальное (предусматривает права и обязанности субъектов правоотношений), поскольку процессуальный порядок осуществления контрольных полномочий Уполномоченного законом не определен. Более того, исследователи специально указывают на данную особенность проведения проверки со стороны омбудсмена, подчеркивая ее неформальный характер [17].

3. В зависимости от функциональной роли – охранительное, поскольку возникает в связи с нарушением требований правовых норм и нарушением прав и свобод человека и гражданина. Но в то же время данное правоотношение характеризуется отсутствием именно юридической ответственности.

4. В зависимости от природы юридической обязанности – активное, связанное с осуществлением определенных положительных действий как со стороны Уполномоченного, так и со стороны подконтрольных субъектов.

Проведенный анализ позволяет сформулировать следующее определение контрольного правоотношения с участием Уполномоченного по правам человека: это публично-правовое, основанное на нормах конституционного права отношение, представляющее собой юридическую связь между Уполномоченным и подконтрольным субъектом, имеющую своей целью восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина посредством корректировки административных процедур подконтрольных субъектов либо совершенствования действующего законодательства.

Список литературы

1. **Марченко, М. Н.** Теория государства и права : учеб. / М. Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2004. – 640 с.
2. **Матузов, Н. И.** Теория государства и права : учеб. / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 2004. – 512 с.
3. Правоведение : учеб. / под общ. ред. В. А. Козбаненко. – 3-е изд. – М. : Дашков и К., 2006. – 1072 с.
4. Большой юридический словарь / под ред. А. В. Малько. – М. : Проспект, 2009 // СПС «КонсультантПлюс», 2014.
5. **Козлова, Е. И.** Конституционное право России : учеб. / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2009. – 608 с.
6. **Баглай, М. В.** Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / М. В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2007. – 784 с.
7. **Баранов, М. Л.** Юридическая природа и формы государственного контроля / М. Л. Баранов // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 10. – С. 80–84.
8. **Беляев, В. П.** Контроль и надзор как формы юридической деятельности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. П. Беляев. – Саратов, 2006.
9. **Грачева, Е. Ю.** Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля : дис. ... докт. юрид. наук / Грачева Е. Ю. – М., 2000. – 387 с.
10. **Алексеев, С. С.** Теория государства и права : учеб. для высш. учеб. заведений / С. С. Алексеев. – 3-е изд. – М. : Норма, 2005. – 496 с.
11. **Демидов, М. В.** Субъекты и объекты парламентского финансового контроля / М. В. Демидов // Российская юстиция. – 2009. – № 5. – С. 36–41.
12. **Караев, Р. Ш.** Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации : автореф. ... канд. юрид. наук / Караев Р. Ш. – М., 2005. – 22 с.

13. **Тарасов, А. М.** Государственный контроль в России : моногр. / А. М. Тарасов. – М. : Континент, 2008. – 672 с.
14. **Синцов, Г. В.** Особенности освобождения от должности омбудсменов в субъектах Российской Федерации / Г. В. Синцов // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2012. – № 1. – С. 18–25.
15. **Омарова, У. А.** Реализация положений докладов регионального уполномоченного: формы и уровни взаимодействия с органами власти / У. А. Омарова // Омбудсмен. – 2013. – № 2. – С. 36–40.
16. **Бойцова, В. В.** Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт / В. В. Бойцова. – М. : БЕК, 1996. – 408 с.
17. **Лукин, В. П.** Роль и значение института омбудсмена в деле защиты прав человека (на примере Российской Федерации) / В. П. Лукин // История государства и права. – 2009. – № 22. – С. 2–5.

References

1. Marchenko M. N. *Teoriya gosudarstva i prava: ucheb.* [State and law theory: textbook]. Moscow: Prospekt, 2004, 640 p.
2. Matuzov N. I., Mal'ko A. V. *Teoriya gosudarstva i prava: ucheb.* [State and law theory: textbook]. Moscow: Yurist", 2004, 512 p.
3. *Pravovedenie: ucheb.* [Jurisprudence: textbook]. Ed. by V. A. Kozbanenko. Moscow: Dashkov i K., 2006, 1072 p.
4. *Bol'shoy yuridicheskiy slovar'* [Great juridical dictionary]. Ed. by A. V. Mal'ko. Moscow: Prospekt, 2009.
5. Kozlova E. I., Kutafin O. E. *Konstitutsionnoe pravo Rossii: ucheb.* [Constitutional law of Russia: textbook]. Moscow: Prospekt, 2009, 608 p.
6. Baglay M. V. *Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii: ucheb. dlya vuzov* [Constitutional law of the Russian Federation: textbook for universities]. Moscow: Norma, 2007, 784 p.
7. Baranov M. L. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo* [Administrative and municipal law]. 2011, no. 10, pp. 80–84.
8. Belyaev V. P. *Kontrol' i nadzor kak formy yuridicheskoy deyatel'nosti: avtoref. dis. d-ra yurid. nauk* [Control and inspection as the forms of legal activity: author's abstract of dissertation to apply for the degree of the doctor of juridical sciences]. Saratov, 2006.
9. Gracheva E. Yu. *Problemy pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya: dis. dokt. yurid. nauk* [Problems of legal regulation of state financial control: dissertation to apply for the degree of the doctor of juridical sciences]. Moscow, 2000, 387 p.
10. Alekseev S. S. *Teoriya gosudarstva i prava: ucheb. dlya vyssh. ucheb. zavedeniy* [State and law theory: textbook for universities]. Moscow: Norma, 2005, 496 p.
11. Demidov M. V. *Rossiyskaya yustitsiya* [Russian justice]. 2009, no. 5, pp. 36–41.
12. Karaev R. Sh. *Konstitutsionno-pravovye formy parlamentskogo kontrolya za ispolnitel'noy vlast'yu v Rossiyskoy Federatsii: avtoref. kand. yurid. nauk* [Constitutional-legal forms of parliament control over the executive authority in the Russian Federation: author's abstract to apply for the degree of the candidate of juridical sciences]. Moscow, 2005, 22 p.
13. Tarasov A. M. *Gosudarstvennyy kontrol' v Rossii: monogr.* [State control in Russia: monograph]. Moscow: Kontinent, 2008, 672 p.
14. Sintsov G. V. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Obshchestvennyye nauki* [University proceedings. Volga region. Social sciences]. 2012, no. 1, pp. 18–25.
15. Omarova U. A. *Ombudsmen* [Ombudsman]. 2013, no. 2, pp. 36–40.

16. Boytsova V. V. *Sluzhba zashchity prav cheloveka i grazhdanina. Mirovoy opyt* [Human and citizen rights protection service]. Moscow: BEK, 1996, 408 p.
17. Lukin V. P. *Istoriya gosudarstva i prava* [State and law history]. 2009, no. 22, pp. 2–5.

Галяутдинов Булат Салаватович
аспирант, Московский гуманитарный
университет (Россия, г. Москва,
ул. Юности, 5/1)
E-mail: sergei_kolos@mail.ru

Galyautdinov Bulat Salavatovich
Postgraduate student, Moscow
University of Humanities (5/1 Yunosti
street, Moscow, Russia)

УДК 342

Галяутдинов, Б. С.

Понятие и структура контрольного правоотношения с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации / Б. С. Галяутдинов // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2014. – № 2 (30). – С. 92–100.