

было подчеркнуто, что одним из условий повышения активности сельского населения и создания успешно функционирующих малых предприятий является эффективная деятельность кредитных потребительских кооперативов граждан. В связи с этим в Программе предусматривается проведение мероприятий, направленных на стимулирование развития кредитных потребительских кооперативов граждан, как одного из элементов финансово-кредитной и имущественной поддержки малого предпринимательства.

Таким образом, завершая рассмотрение вопроса о роли органов местного самоуправления в становлении и развитии кредитной кооперации на уровне муниципальных образований необходимо отметить следующее. В Белгородской области кредитные кооперативы являются одной из составляющих реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», а также формирования условий для развития малого предпринимательства. При этом органы местного самоуправления имеют возможность осуществлять финансовую, организационную и информационную поддержку при создании кредитных кооперативов, содействуя, таким образом, мобилизации усилий экономически активной части населения. Для более целенаправленной и эффективной реализации потенциала муниципальных образований в рассматриваемой сфере представляется необходимым разработка муниципальных программ развития кредитных кооперативов, что, по нашему мнению, будет способствовать социально-экономическому развитию самих муниципальных образований.

Новикова А.Е.,
*ассистент кафедры международного
права и государственного права БелГУ
кандидат юридических наук*

МУНИЦИПАЛЬНО-РЕГИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ УЧРЕЖДЕНИЯ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ⁶²

На протяжении уже почти двухсот лет институт Уполномоченного по правам человека выполняет универсальную «правозащитно-препятствующую» функцию. Сформировавшись в рамках европейской правовой традиции, он получил распространение в большинстве стран мира и именуется «Парламентский омбудсман» в

⁶² Подготовлено при поддержке гранта РГНФ № 08-03-55301а/Ц

Швеции⁶³, «Парламентский комиссар по администрации» в Великобритании⁶⁴, «Посредник Французской Республики»⁶⁵, «Защитник народа» в Греции⁶⁶. В их числе и Российская Федерация, в конституционном порядке учредившая федеральную модель Уполномоченного по правам человека. Последняя конкретизирована в Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»⁶⁷.

Особенность данного института связана с двойственностью его правовой природы. Учреждаемый в публичном порядке, как правило, представительным органом, он при этом не наделен властными функциями. Уполномоченный по правам человека выступает своеобразным правозащитным «буфером» между государством и обществом. Двуединство его статуса выражается в том, что, будучи государственным органом с достаточной степенью самостоятельности, он действует как агент гражданского общества, призванный надлежащим образом реагировать на нарушения прав человека, допущенные со стороны представителей власти.

Отметим, что природе государственной власти имманентно стремление расширить пределы своего влияния на общество. В этой связи актуализируется проблема эффективности сдерживающих механизмов, стоящих на страже прав и гражданских свобод, не дающих государству по собственному усмотрению раздвигать границы допустимости непосредственного воздействия на сферу общественных отношений. Быть таким механизмом – стало правозащитной миссией Уполномоченного по правам человека.

Организация и функционирование института омбудсмана опосредована формой государственного устройства. Если в унитарных государствах возможно учреждение общегосударственного и специализированных уполномоченных, то в федеративных государствах – и региональных.

⁶³ Швеция. Парламентский омбудсман. Акт от 13 ноября 1986 года, содержащий инструкцию для Парламентского омбудсмана // Национальные омбудсмены Свод правовых положений (по состоянию на 01.01.1998). – Варшава, 1999 – С 398

⁶⁴ Великобритания. Парламентский комиссар по администрации. Закон от 22 марта 1967 года о Парламентском комиссаре // Национальные омбудсмены. Свод правовых положений (по состоянию на 01.01.1998). – Варшава, 1999. – С 36

⁶⁵ Франция. Посредник Французской Республики. Закон № 73-6 от 3 января 1973 года об установлении Посредника Французской Республики // Национальные омбудсмены Свод правовых положений (по состоянию на 01.01.1998). – Варшава, 1999 – С 382

⁶⁶ Греция. Защитник граждан. Закон 2477/97, изданный Парламентом и подписанный 17 апреля 1969 г. Президентом Греции // Национальные омбудсмены Свод правовых положений (по состоянию на 01.01.1998). – Варшава, 1999 – С 122

⁶⁷ Федеральный конституционный закон РФ от 26 февраля 1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997 – №9 – Ст. 1011.

В середине 70-х гг. исследователь данного института в федеративных государствах Д. Роуз выделял следующие разновидности службы омбудсменов:

- индийская и канадская модель, согласно которой омбудсмен учрежден только на уровне штата (субнациональном уровне);
- швейцарская модель, которая характеризуется тем, что омбудсмен создается только на уровне местного самоуправления;
- германо-канадская модель характеризуется наличием функционально-специализированных омбудсменов;
- нигерийская модель, когда омбудсмены функционируют на центральном и на субнациональном уровнях как единая система;
- австралийская модель, то есть омбудсмены существуют и на федеральном, и субнациональном уровнях, не зависящих друг от друга⁶⁸.

Российская Федерация тяготеет к последней модели, в силу чего институт Уполномоченного по правам человека существует на федеральном и региональном уровнях независимо друг от друга.

Комплектность национальной внесудебной системы защиты прав человека в России связывается с учреждением должности Уполномоченного по правам человека в каждом субъекте. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предложил субъектам Российской Федерации не императивное, а потенциальное введение такого института. Им определено, что в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации должность Уполномоченного по правам человека «может учреждаться». Финансирование такой деятельности осуществляется из средств субъекта РФ.

В настоящее время законы об Уполномоченных по правам человека приняты в 44 субъектах Российской Федерации⁶⁹, а в остальных субъектах омбудсменовская идея не получила поддержки. Наиболее явное отторжение института Уполномоченного по правам человека произошло в Архангельской области: он был упразднен через 8 месяцев. Все попытки депутатов восстановить этот институт были блокированы. В Хабаровском крае и Мурманской области главы администраций реализовали свое право вето в отношении законов об Уполномоченных по правам человека⁷⁰.

⁶⁸ Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Комментарий к Федеральному Конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // КонсультантПлюс.

⁶⁹ www.ombudsman.gov.ru

⁷⁰ Сунгуров А. Правозащитные организации и структуры в России: Состояние и перспективы развития // Участие власти в защите прав человека. Комиссии и Уполномоченные по правам человека / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма, 2001 – С. 17

Белгородская область относится к числу тех субъектов РФ, где институт Уполномоченного по правам человека не учрежден. Вместе с тем соответствующие шаги предпринимались. Так, впервые работа над проектом закона «Об Уполномоченном по правам человека в Белгородской области» началась сразу после принятия соответствующего федерального акта. Спустя три года Белгородская областная дума приняла проект закона во втором чтении. Натолкнувшись на вопрос финансирования, обоснованный администрацией области, дальнейшая законодательная работа была свернута. Сложившаяся ситуация фактически блокировала учреждение специализированных уполномоченных, а также муниципальных.

Считаем, что подобное положение вещей не соответствует имиджу Белгородской области как прогрессивного, в том числе, в правозащитном плане субъекта Российской Федерации. Как представляется, Белгородская область и муниципальные образования, расположенные на ее территории готовы инициативно, а не через механизм вменения, достойно и комплексно присоединиться к сложившемуся процессу развития института Уполномоченного по правам человека, а по ряду позиций и возглавить его. Единицы муниципальных образований в России задействованы в омбудсменовской схеме защиты прав человека через учреждения специализированного (г. Волгодонск Ростовской области) или через общественные приемные регионального Уполномоченного. Поэтому у муниципальных образований Белгородской области есть все возможности стать первыми в России, учредившими классическую модель омбудсменовской службы. С одной стороны, это позволит подготовить наиболее приемлемую именно для Белгородской области версию Уполномоченного по правам человека, с другой, – создать дополнительный правозащитный механизм, соответствующий амбициозным задачам формирования эффективного взаимодействия государственного и муниципального уровней власти, в том числе, в целях развития здорового гражданского общества.