

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГАРАНТИЙ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Рассматриваются актуальные проблемы федерального законодательного регулирования гарантий организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в качестве независимых государственных правозащитников, а также вопросы совершенствования их конституционно-правового статуса. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательной основы организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная правозащитная деятельность; уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации; гарантии организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации; защита прав человека.

The article discusses the topical problems of the federal legal regulation in the field of the organizational and activity guarantees for ombudsmen in constituent entities of Russian Federation as the state independent human rights advocates as well as problems of improvement of their constitutional legal status. Suggestions are made to improve the respective legal base.

Keywords: state human rights activities; ombudsmen in the constituent entities of the Russian Federation; guarantees of the organization and activity of ombudsmen in the constituent entities of the Russian Federation; human rights protection.

Институт уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (далее — региональные уполномоченные, омбудсмены) функционирует на протяжении последних двадцати лет и зарекомендовал себя в качестве одного из важнейших элементов в государственном механизме правовой защиты прав человека и гражданина. Как верно отметила Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москалькова, правозащитная деятельность региональных уполномоченных и накапливаемая ими ин-

формация о состоянии защиты прав и свобод на территории субъектов Российской Федерации являются своеобразным правозащитным барометром, чутко улавливающим степень негативного воздействия на граждан таких неблагоприятных явлений, как социальная и экономическая незащищенность, бюрократическое бездушие, произвол со стороны властей [2, с. 4 — 5].

Вплоть до 2015 года правовой статус региональных уполномоченных, включая

© Игнатенко В.В., 2019

* Статья подготовлена на основе доклада автора на VIII Международной научно-практической конференции «Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран» (г. Иркутск, 27 сентября 2019 г.).

гарантии их организации и деятельности, определялся на уровне регионального законодательства. При этом в субъектах Российской Федерации допускались труднообъяснимые различия в законодательном регулировании правового статуса региональных уполномоченных. Ряд исследователей справедливо указывают, что субъекты Российской Федерации, учреждая должность регионального государственного правозащитника, как правило, подходили к регламентации его статуса и полномочий весьма формально и сдержанно, наделяя его недопустимо пассивной ролью, не обеспечивающей в достаточной мере независимость омбудсмана и не способствующей обеспечению надлежащей защиты прав населения, а также дальнейшему развитию всего института [2, с. 60].

С целью разумной унификации в рамках всей страны базисных элементов правового статуса региональных уполномоченных Федеральный закон № 184-ФЗ от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был дополнен статьей 16.1, закрепившей основы правового статуса региональных уполномоченных [9]. Также федеральный законодатель наделил региональных уполномоченных правом обращения в суд с административным иском с заявлением в защиту прав неопределенного круга лиц [8].

К характерным особенностям конституционно-правового статуса региональных уполномоченных следует отнести следующие правовые характеристики, которые наиболее четко подчеркивают самостоятельность и независимость региональных уполномоченных при осуществлении ими государственной правозащитной деятельности:

1) независимость и неподотчетность региональных уполномоченных каким-либо государственным органам и должностным лицам;

2) невмешательство кого-либо в правозащитную деятельность региональных уполномоченных или воспрепятствование такой деятельности с целью повлиять на принимаемые ими решения;

3) непрерывность правозащитной деятельности региональных уполномоченных в условиях вводимого в Российской Федерации или на отдельных ее частях чрезвычайного режима или военного положения;

4) дополняющий (субсидиарный) характер правозащитной деятельности региональных уполномоченных к аналогичной деятельности других государственных органов [5, с. 361].

Важнейшим средством обеспечения самостоятельного и независимого статуса региональных уполномоченных при реализации ими своих правозащитных полномочий являются закрепленные в законодательстве гарантии их независимой организации и деятельности. Под этими гарантиями следует понимать установленные законодателем условия, правила и процедуры, обеспечивающие беспрепятственную реализацию в полном объеме прав и обязанностей региональных уполномоченных в качестве независимых государственных правозащитников с особым конституционно-правовым статусом.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находится проект федерального закона № 573725-7 «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (далее — законопроект) [4]. Законопроект имеет своей основной целью закрепление единых для всех субъектов Российской Федерации основных правил организации и деятельности региональных уполномоченных.

В этой связи большой теоретический и практический интерес имеет анализ указанного законопроекта на предмет достаточности и полноты законодательного регулирования гарантий независимой правозащитной деятельности региональных уполномоченных, которые в силу специфики своих полномочий и целей деятельности имеют особый правовой статус и не входят в системы органов законодательной, исполнительной и судебной властей.

В числе основных гарантий деятельности региональных уполномоченных в законопроекте (статья 17) указаны:

— обязанность государственных и муниципальных органов, организаций, их

должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, работников указанных органов и организаций оказывать региональным уполномоченным содействие в осуществлении возложенных на них полномочий;

- обязанность указанных выше органов и лиц предоставлять по запросам региональных уполномоченных сведения, документы, материалы, иную информацию, необходимые для осуществления их полномочий, не позднее 15 дней со дня получения запроса, если в самом запросе не установлен иной срок;

- право региональных уполномоченных на безотлагательный прием руководителями и другими должностными лицами государственных и муниципальных органов, а также администрациями мест принудительного содержания;

- право региональных уполномоченных на предоставление им информации, составляющей государственную, коммерческую либо иную охраняемую законом тайну в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- право региональных уполномоченных не давать объяснения по существу рассмотренных или находящихся на рассмотрении жалоб, а также не предоставлять для ознакомления материалы и иную информацию, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

- право региональных уполномоченных на отказ от дачи свидетельских показаний по гражданскому или административному делу, делу об административном правонарушении либо уголовному делу об обстоятельствах, ставших им известными в связи с исполнением ими своих должностных обязанностей;

- правило, согласно которому решение о возбуждении уголовного дела в отношении регионального уполномоченного, привлечении его в качестве обвиняемого принимается руководителем следственного органа Следственного комитета Российской Федерации по субъекту Российской Федерации.

Безусловно, закрепление в федеральном законодательстве перечисленных гарантий деятельности региональных уполномоченных будет способствовать их более

эффективной и независимой правозащитной деятельности. Однако требуют своего обсуждения вопросы полноты и качества изложения и формулирования гарантий деятельности региональных уполномоченных в рассматриваемом законопроекте. Следует полагать, что в законодательной регламентации также нуждаются и другие гарантии деятельности региональных уполномоченных, которые не получили своего отражения в законопроекте.

С учетом изложенного выскажем отдельные предложения по совершенствованию законодательной регламентации гарантий деятельности региональных уполномоченных в обсуждаемом законопроекте.

1. Как известно, одним из институциональных средств обеспечения деятельности любого государственного органа является его аппарат. Деятельность регионального уполномоченного без его собственного аппарата, которым руководит он сам, не может быть, по определению, эффективной, а также независимой прежде всего от органов исполнительной власти. К сожалению, в настоящее время не все региональные уполномоченные имеют свои аппараты. К примеру, в настоящий период времени нет своих аппаратов у региональных уполномоченных в 18 субъектах Российской Федерации (Магаданская область, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа и др.). Деятельность региональных уполномоченных в этих субъектах Российской Федерации обеспечивают государственные служащие из аппаратов губернатора или региональной администрации. Численность аппаратов региональных уполномоченных также очень сильно разнится без наличия каких-либо объективных причин для этого: от одного сотрудника (в Псковской области, Республике Тыве) до 64 сотрудников в Чеченской Республике [1, с. 5]. Представляется актуальным закрепление в будущем федеральном законе гарантийной нормы об аппарате регионального уполномоченного. В этой связи предлагаем следующую редакцию статьи 18 законопроекта:

«1. Аппарат уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации осуществляет правовое, организационное, аналитическое, информационно-справоч-

ное и иное обеспечение деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

2. Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации и его аппарат являются государственным органом субъекта Российской Федерации, обладающим правами юридического лица, имеющим расчетный счет, печать и бланки со своим наименованием.

3. Численность сотрудников аппарата уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации определяется уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации в пределах бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации, выделяемых субъектом Российской Федерации на обеспечение деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

4. Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации утверждает структуру аппарата, положение о нем и непосредственно руководит его работой.»

2. Целесообразна более подробная законодательная регламентация в рассматриваемом законопроекте финансовых гарантий деятельности региональных уполномоченных. Здесь в качестве правового ориентира разумно взять современное состояние законодательного регулирования финансовых гарантий деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Представляется, что наиболее полная независимость региональных уполномоченных от исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении уполномоченными своей правозащитной деятельности может быть достигнута при установлении федеральным законодателем так называемого «двойного» финансирования: как из федерального бюджета, так и из бюджета субъекта Российской Федерации. Такое предложение уже высказывалось правоведами, однако пока не нашло понимания и поддержки у законодателя [5, с. 42].

3. В законопроекте предлагается закрепить уголовно-процессуальную гарантию независимого статуса регионального уполномоченного на уровне аналогичной гарантии, предусмотренной для членов

участковых избирательных комиссий. Авторы законопроекта считают, что решение о возбуждении уголовного дела в отношении регионального уполномоченного, привлечении его в качестве обвиняемого должно приниматься на уровне руководителя следственного органа Следственного комитета Российской Федерации по субъекту Российской Федерации. Это, на наш взгляд, является принципиально неправильным и явно не соответствующим статусу регионального уполномоченного, замещающего государственную должность в субъекте Российской Федерации. Более того, необходимо учитывать, что объективно не могут быть исключены конфликты между руководителем регионального следственного органа и региональным уполномоченным в рамках правозащитной деятельности последнего. Считаем, что необходимо сформулировать данную уголовно-процессуальную гарантию по аналогии с законодательной формулировкой этой гарантии применительно к председателю избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, содержащейся в пункте 18 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [7]. Предлагаем часть 6 статьи 17 законопроекта изложить в следующей редакции: «Решение о возбуждении уголовного дела в отношении уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, привлечении его в качестве обвиняемого принимается Председателем Следственного комитета Российской Федерации. Ходатайство перед судом об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу в отношении уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации может быть возбуждено с согласия Председателя Следственного комитета».

4. Необходимо также закрепить в будущем федеральном законе правовую гарантию по особому порядку привлечения регионального уполномоченного к административной ответственности в случаях, когда дела об административных правонарушениях рассматриваются судами. В этой связи часть 6 статьи 17 законопроекта необходимо дополнить следующим правовым

предписанием: «Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора Российской Федерации». Аналогичная по содержанию правовая гарантия закреплена федеральным законодательством в отношении председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

5. Требуется уточнения закрепленное в законопроекте полномочие регионального уполномоченного обращаться с административным иском заявлением в суд в защиту прав, свобод и законных интересов конкретного гражданина. Данное полномочие может быть реализовано уполномоченным только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Такое ограничительное регулирование соответствует принципам современного административного судопроизводства, закрепленным в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (статья 6) [1]. Предоставление региональному уполномоченному неограниченного права обращения в суд с административным иском заявлением в защиту прав конкретных граждан будет нарушать принцип равенства всех перед законом и судом, а также принцип состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда. С учетом этого считаем целесообразным дополнить пункт 2 части 1 статьи 11 законопроекта правовым предписанием следующего содержания: «Административное исковое заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, являющегося субъектом административных и иных публичных правоотношений, может быть подано уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд». Аналогичная норма должна быть включена и в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

6. В целях повышения эффективности и результативности деятельности региональных уполномоченных по защите прав граждан и восстановлению их нарушенных прав представляется необходимым наделить региональных уполномоченных правом обращения в суд в порядке статьи 40 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по обжалованию положений законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации с целью защиты прав неопределенного круга лиц.

7. Следует полагать, что уровень материальных и социальных гарантий деятельности региональных уполномоченных не должен быть ниже уровня соответствующих гарантий, закрепленных в законодательстве в отношении председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. С целью закрепления в будущем федеральном законе единообразных материальных и социальных гарантий для региональных уполномоченных предлагаем дополнить законопроект правовым предписанием следующего содержания: «Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают необходимые меры по материальному и социальному обеспечению (в том числе по медицинскому, санаторно-курортному, жилищно-бытовому, пенсионному и иным видам обеспечения) уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Уровень материального обеспечения (в том числе размер и виды денежного содержания, иных выплат) и социального обеспечения уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации должен быть не ниже уровня материального и социального обеспечения, установленного для лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации в законодательном (представительном) либо исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации».

Подводя итоги, отметим, что качественное и единообразное федеральное регулирование гарантий организации и деятельности региональных уполномоченных как независимых государственных правозащитников будет способствовать их более эффективной работе по защите прав, свобод и законных интересов граждан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 20 июля 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2015. — № 10. — Ст. 1391; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 26.07.2019.
2. Михайлов В.К. Должен ли федеральный законодатель определять основы правового статуса и деятельности регионального омбудсмана // Российская юстиция. — 2016. — № 1. — С. 58 — 61.
3. Москалькова Т.Н. О совершенствовании законодательного обеспечения деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 1. — С. 4 — 7.
4. О проекте федерального закона № 573725-7 «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» : постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 29 мая 2019 г. № 6226-7 ГД // <http://docs.cntd.ru/document/554710674> (дата обращения: 10.09.2019).
5. Плуталов И.Ю. К вопросу о сущности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. — 2019. — № 6. — С. 359 — 362.
6. Середя Е.В. Проблемы становления института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Омбудсмен. — 2012. — № 1. — С. 37 — 42.
7. Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.
8. Собрание законодательства РФ. — 2015. — № 10. — Ст. 1391.
9. Собрание законодательства РФ. — 2015. — № 14. — Ст. 2016.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii : feder. zakon ot 8 marta 2015 g. № 21-FZ (v red. ot 20 iyulya 2019 g.) // Sbranie zakonodatel'stva RF. — 2015. — № 10. — St. 1391; Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii <http://www.pravo.gov.ru> 26.07.2019.
2. Mihajlov V.K. Dolzhen li federal'nyj zakonodatel' opredelyat' osnovy pravovogo statusa i deyatel'nosti regional'nogo ombudsmena // Rossijskaya yusticiya. — 2016. — № 1. — S. 58 — 61.
3. Moskal'kova T.N. O sovershenstvovanii zakonodatel'nogo obespecheniya deyatel'nosti upolnomochennyh po pravam cheloveka v sub"ektah Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2018. — № 1. — S. 4 — 7.
4. O proekte federal'nogo zakona № 573725-7 «Ob obshchih principah organizacii deyatel'nosti upolnomochennyh po pravam cheloveka v sub"ektah Rossijskoj Federacii» : postanovlenie Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sbraniya Rossijskoj Federacii ot 29 maya 2019 g. № 6226-7 GD // <http://docs.cntd.ru/document/554710674> (data obrashcheniya: 10.09.2019).
5. Plutalov I.Yu. K voprosu o sushchnosti instituta Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii // Evrazijskij yuridicheskij zhurnal. — 2019. — № 6. — S. 359 — 362.
6. Sereda E.V. Problemy stanovleniya instituta upolnomochennogo po pravam cheloveka v sub"ektah Rossijskoj Federacii // Ombudsmen. — 2012. — № 1. — S. 37 — 42.
7. Sbranie zakonodatel'stva RF. — 2002. — № 24. — St. 2253.
8. Sbranie zakonodatel'stva RF. — 2015. — № 10. — St. 1391.
9. Sbranie zakonodatel'stva RF. — 2015. — № 14. — St. 2016.