

## О ФОРМИРОВАНИИ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РФ

Одно из основных направлений защиты прав человека - совершенствование обеспечивающих ее юридических механизмов, институтов, процедур. Правовую защиту прав и свобод человека и гражданина обычно гарантируют высшие органы государственной власти - президент, правительство, парламент, правоохранительные органы (суды, прокуратура, полиция и т. д.). Особую роль здесь играют негосударственные правозащитные организации. В последнее время широкое распространение получил институт омбудсмана, или уполномоченного по правам человека.

Появившийся в начале XIX столетия в Швеции с целью осуществления контроля за соблюдением законодательных актов парламента судами и другими органами власти, омбудсман сегодня во многих странах мира признан одной из действенных форм парламентского контроля за исполнительной властью, отличной от парламентской, судебной, административной и иных форм контроля и надзора. Ныне функциональное назначение этого института заключается в защите прав человека и гражданина.

В России институт парламентского уполномоченного по правам человека впервые предусмотрела Декларация прав и свобод человека и гражданина, указав в ст. 40, что его полномочия и порядок их осуществления должны устанавливаться законом. В 1997 г. был принят Федеральный конституционный закон об Уполномоченном по правам человека в РФ. Учредив институт защиты прав и свобод человека и гражданина на федеральном уровне, законодатель предусмотрел возможность его создания и в субъектах федерации. Вместе с тем процесс становления его в регионах затянулся по нескольким причинам: во-первых, из-за отсутствия в Федеральном конституционном законе императивного требования о введении в них этой должности; во-вторых, из-за нежелания региональных властей ее вводить; в-третьих, ввиду наличия на местах комиссий по правам человека, созданных в соответствии с указом Президента России от 13 июля 1996 г.

Сегодня более чем в 20 субъектах РФ уже приняты законы, регламентирующие деятельность уполномоченного по правам человека. Примерно в 20 субъектах такие уполномоченные функционируют. Одни субъекты только разрабатывают соответствующие законопроекты, в других (Тюменская, Тверская, Курганская, Магаданская, Псковская области, Ямало-Ненецкий автономный округ) законы приняты, но уполномоченные еще не назначены.

Анализ действующих законов субъектов РФ об уполномоченном по правам человека позволяет сделать несколько выводов.

1. Компетенция уполномоченного по правам человека закрепляется субъектами по-разному. Так, в Смоленской области он не принимает к рассмотрению жа-

\* Аспирант Тюменского государственного университета.

лобы на областные законы, в Мурманской – жалобы на решения областной Думы. В Башкортостане из сферы его деятельности вышедены действия и решения не только законодательного органа субъекта, но и местных представительных органов.

2. Различны требования, предъявляемые к кандидату на должность уполномоченного, например возрастные (не менее 30 лет в Свердловской области или 35 лет в Смоленской, Волгоградской областях и др.). Помимо юридического образования (с дополнением слов «как правило» в законах Свердловской, Смоленской и Волгоградской областей) в большинстве законов указывается на необходимость доверия общественности к рассматриваемой кандидатуре. В ст. 4 закона Саратовской области говорится, что на эту должность назначается лицо, являющееся гражданином РФ, имеющее познания в сфере прав и свобод человека и гражданина. В Ханты-Мансийском автономном округе и Республике Саха (Якутия) кандидат на должность уполномоченного должен обладать российским гражданством, быть не моложе 35 лет и иметь познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты.

3. В арсенале региональных уполномоченных имеются различные способы воздействия на органы государственной власти и органы местного самоуправления, решения или бездействие которых обжалуются гражданами. Например, в Саратовской области уполномоченный в случае игнорирования его рекомендаций и просьб каким-либо чиновником вправе заявить об этом на заседании правительства области. Следующим шагом может стать представление губернатору сведений о служебном несоответствии данного чиновника.

4. Федеральный конституционный закон об Уполномоченном по правам человека в РФ хотя и предусматривает возможность учреждения такой должности в субъектах, однако не содержит нормы, которая разграничивала бы сферы полномочий и обязанности между федеральным и региональным уполномоченными, а самое главное – не определяет формы их взаимодействия.

Развитие института региональных уполномоченных в каждом субъекте федерации специфично. Здесь сказываются и недостаток опыта функционирования подобного института в России, и отсутствие на федеральном уровне закона об основах деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте РФ. Это ведет к тому, что субъекты самостоятельно, основываясь на п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции России, принимают соответствующие акты.

Одним из первых субъектов РФ, зафиксировавшим в своем законодательстве должность регионального уполномоченного по правам человека, стал Башкортостан. Закон республики с четырехмиллионным населением предусматривает назначение в районах и городах доверенных представителей уполномоченного на общественных началах, рекомендуемых представительными органами местной власти. Уполномоченный по правам человека в Республике Башкортостан Ч. Б. Газизов отмечает, что «факт существования доверенных представителей на местах вынуждает должностных лиц оглядываться на них при принятии решения».

Кстати, вопрос о распространении сферы деятельности уполномоченных по правам человека вплоть до создания муниципальных правозащитников не раз поднимался в юридической литературе. Так, по мнению Д. Г. Жаромских, муниципальный правозащитник мог бы осуществлять свою деятельность в следующих формах: представительство в судах и иных органах государственной власти; проведение проверок деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления по



жалобам жителей города; информирование органов государственной власти, органов и должностных лиц местного самоуправления. населения города о фактах нарушения прав в сфере местного самоуправления, а также в иных не запрещенных законом формах.

Отметим, что в проекте федерального закона об основах деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте РФ предусматривается не муниципальный уполномоченный, а представители регионального уполномоченного в муниципальных образованиях. Так, ст. 58 проекта закрепляет право уполномоченного назначать своих представителей на общественных началах в муниципальных образованиях субъекта РФ. Однако данная идея поддерживается не всеми. Например, в Модельном законопроекте об уполномоченном по правам человека в субъекте РФ не содержится положения о представителях уполномоченного в муниципальных образованиях.

Думается, что наличие представителей уполномоченного в муниципальных образованиях облегчит работу регионального уполномоченного, будет способствовать более полному и всестороннему реагированию на жалобы граждан и в результате станет наиболее доступным средством обеспечения прав и свобод личности.

В целом рассматриваемые законопроекты учитывают имеющийся непродолжительный опыт работы уполномоченных в субъектах федерации.

В проекте федерального закона закрепляются юридические возможности уполномоченного: право законодательной инициативы по вопросам своей компетенции, право знакомиться с гражданскими и уголовными делами и делами об административных правонарушениях, право взаимодействовать с органами государственной власти субъекта, территориальными органами федерального органа исполнительной власти, органами местного самоуправления. Уполномоченный также наделяется правом обращаться в конституционный (уставный) суд субъекта в случае нарушения прав и свобод заявителя решением или действием (бездействием), которые основаны на законе субъекта федерации, принятом вне предметов ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов, либо ином нормативном правовом акте государственного органа или органа местного самоуправления, с запросом о его соответствии основному закону субъекта РФ. Более того, согласно ст. 48 законопроекта региональный уполномоченный вправе обратиться с жалобой в Конституционный суд России, если федеральным законом нарушаются права и свободы заявителя, сообщив об этом федеральному Уполномоченному.

В Модельном законопроекте подробно оговариваются основные задачи уполномоченного: расследование фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина государственными (муниципальными) органами, их должностными лицами и служащими; информирование населения субъекта о положении дел в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина; развитие межрегионального и международного сотрудничества в области прав человека и др.

Вместе с тем, на наш взгляд, названные законопроекты нуждаются в корректировке. Они оба не наделяют уполномоченного юридически властными полномочиями. По этому поводу нельзя не согласиться с федеральным Уполномоченным О. О. Мироновым, который, сравнивая российскую и зарубежную модели, отметил, что на Западе уполномоченный действует в значительной степени за счет собственного авторитета и авторитета института омбудсмана. У нас же такой человек непременно должен иметь властные полномочия.

Целесообразно создать специализированные институты уполномоченных (по правам ребенка, военнослужащих, лиц, находящихся в местах лишения свободы, и т. д.). О плодотворности подобных институтов свидетельствует опыт зарубежных государств, особенно Швеции и ФРГ. Интересен опыт Литвы, где работают уполномоченный по равным правам мужчин и женщин и по сексуальной ориентации, а также уполномоченный по защите прав детей. В Саратовской области введена должность уполномоченного по правам заключенных. В нескольких штатах США учреждены специальные омбудсмены в образовании, бизнесе и т. д. В России еще в начале 90-х гг. обосновывалась необходимость формирования института парламентского уполномоченного по делам несовершеннолетних как одного из вариантов создания гарантий защиты их прав (В. Бойцова, В. Руднев).

Высказано предложение о координации деятельности федерального и региональных уполномоченных путем создания института представителей федерального Уполномоченного в субъектах. По нашему мнению, оно достаточно спорно и в какой-то степени не соответствует сложившейся в стране политико-правовой ситуации. Ведь не следует забывать о том, что существуют федеральные округа. Поэтому целесообразнее предусмотреть институт представителей Уполномоченного по правам человека в РФ в федеральных округах, а не раздувать государственный аппарат за счет введения 89 его представителей в субъектах.

Уже отмечалось, что ФКЗ об Уполномоченном по правам человека в РФ не оговаривает формы его взаимодействия с уполномоченными в регионах. Думается, законодатель должен ликвидировать этот пробел в правовом пространстве.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос о взаимодействии региональных уполномоченных с Комиссиями по правам человека при высших должностных лицах субъектов. В Федеральной концепции обеспечения прав и свобод человека и гражданина подчеркивается, что одним из важнейших направлений работы Уполномоченного по правам человека в РФ является его взаимодействие с Комиссией по правам человека при Президенте РФ и аналогичными комиссиями, образованными в субъектах федерации. Уполномоченные по правам человека выбираются законодательными органами и работают в тесном контакте с ними. Комиссии же создаются при главах администраций субъектов и оказывают им помощь и содействие в соблюдении и защите основных прав и свобод российских граждан. Поэтому целесообразно учредить комиссии по правам человека и избрать уполномоченных во всех субъектах РФ. Они должны работать самостоятельно, каждый в пределах своих полномочий, но взаимодействовать между собой, а потому необходимо разграничить их компетенцию.

По аналогии с федеральным законом законы субъектов предусматривают обязанность своих уполномоченных представлять доклад о положении с соблюдением прав и свобод человека и гражданина в субъекте, включая возможность представления специальных докладов. Следует согласиться с Н. Ю. Хаманевой в том, что содержащейся в законе нормы о праве уполномоченного лишь обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и дополнении законодательства явно недостаточно. Для реального воздействия уполномоченного на органы государственной власти и органы местного самоуправления, чьи решения систематически нарушают права и свободы граждан, его нужно наделить правом законодательной инициативы. Закрепление в регламентах зако-



нодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ нормы о приоритетном рассмотрении законопроектов, предлагаемых региональным уполномоченным по правам человека и гражданина, будет способствовать быстрому реагированию законодателей на события в сфере обеспечения прав и свобод. Что касается специальных докладов, то в регламенте законодательного органа надлежит также прописать процедуру их рассмотрения и его юридические последствия.

Надо наделить уполномоченного и правом налагать штраф на государственных служащих, отказывающихся предоставить требуемую информацию, возбуждать против них дисциплинарное производство. Показателен приведенный саратовский пример, когда уполномоченный в случае игнорирования его рекомендаций и просьб каким-либо чиновником вправе заявить об этом на заседании правительства области, а в дальнейшем подать представление о его служебном несоответствии губернатору.

Подводя итог сказанному, подчеркнем, что сформулированные предложения – лишь часть комплекса существующих путей по совершенствованию деятельности региональных уполномоченных. Многие вопросы еще предстоит обсудить. В частности, правы Ю. С. Шемшученко и Г. А. Мурашин в том, что «малочисленность аппарата омбудсмана и отсутствие его органов на местах свидетельствуют об ограниченных возможностях парламентского комиссара». С учетом обширности территории и многонациональное<sup>TM</sup> населения России возможно создание института уполномоченного по правам человека на коллегиальной основе. Например, в Австрии коллегия народной правозащиты состоит из 3 членов.

Необходимо определить место уполномоченного среди существующих государственных органов. Классический омбудсман – это уполномоченное парламентом должностное лицо, чьей функцией является контроль за деятельностью правительства (от которого оно не зависит). Исключение составляет Франция, где медиатор назначается на должность декретом Совета министров на шестилетний срок, причем отстранение его от должности возможно лишь после утверждения соответствующего решения Государственным советом.

Перечень полномочий омбудсмана нуждается в конкретизации и расширении. Наделение юридически властными полномочиями сделает его независимым от органов государственной власти субъекта, позволит действительно обеспечивать права человека, руководствуясь законом и своей совестью. Следует ускорить принятие федерального закона об основах деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте РФ и аналогичных законов в субъектах федерации и тем самым устранить существующие пробелы в правовом регулировании формируемого института регионального уполномоченного.