

Евгений МАЛЫШЕВ

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РФ

В статье освещены проблемы становления и развития института омбудсмана в субъектах Российской Федерации и пути их решения.

The issues of formation and development of the ombudsman institution in the Russian Federation subjects and ways of their solving are spotlighted.

Ключевые слова:

уполномоченный по правам человека, субъект федерации, институт; human rights commissioner, subject of the RF, institute.

Институт Уполномоченного по правам человека — один из самых молодых в системе государственных органов современной России: ему всего 15 лет. В феврале 1997 г. был принят федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», а в мае следующего года был назначен первый федеральный уполномоченный¹.

Учреждение института Уполномоченного по правам человека в РФ внесло критерии цивилизованного общества в развитие политико-правовой системы в целом.

Безусловно, институт Уполномоченного по правам человека, во-первых, в силу молодости российской демократии не станет полным аналогом давно существующего во многих странах Европы института омбудсмана, а, во-вторых, по причине специфичности своего мандата однозначно столкнется с большими системными трудностями и отчасти даже с непониманием со стороны части правящего класса и российского общества.

Главная функция омбудсмана в странах развитой демократии, как правило, сводится к проверке чистоты и корректности административных процедур, а также правовых норм, примененных государственным органом в отношении конкретного частного лица. Такой узкий подход основан на предположении о том, что действующее законодательство и практика его применения сполна обеспечивают права и свободы человека, а судебные органы всегда стоят на их защите. Напротив, в подобных России странах развивающейся демократии законодательство о правах и свободах человека находится в процессе становления и развития, а практика его применения не всегда единообразна и безупречна. В связи с этим функции уполномоченного по правам человека неизбежно оказываются гораздо шире, чем у «классического» омбудсмана (шведской модели), и включают не только проверку соблюдения процедур и норм, но также, а возможно, и в первую очередь, восстановление нарушенных прав, анализ действующего законодательства о правах и свободах с целью его совершенствования, правовое просвещение и многое другое.

Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ является важнейшим органом государственной власти, представляющим собой дополнительный институт правовой защиты граждан от неправомерных действий государства в лице его органов

¹ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

МАЛЫШЕВ

Евгений

Игоревич —
аспирант

Ульяновского
государственного
университета
malyshev.e.i@mail.ru

управления, прежде всего органов исполнительной власти субъекта федерации. Он призван защищать граждан от бюрократических правонарушений, выявлять и анализировать правонарушения в работе государственных органов, вырабатывать рекомендации по совершенствованию деятельности органов государства в области прав и свобод человека и связанных с ним административных процедур.

Важно отметить, что, в отличие от других государственных органов, уполномоченный по правам человека не наделен распорядительными функциями, т.е. в случае выявления факта нарушения прав человека он может только рекомендовать, но никак не приказать конкретному государственному органу устранить допущенные нарушения. В силу этого эффективность уполномоченного прямо зависит как от его авторитета в государстве, так и от поддержки общества¹.

Главная особенность института Уполномоченного по правам человека состоит в его независимости от каких-либо государственных органов и должностных лиц. Это означает, что уполномоченные по правам человека в субъектах РФ, каждый из которых назначается в соответствии со своим региональным законом, могут иметь не полностью совпадающие функциональные обязанности и порой строят свою работу в некотором отрыве от накопленного отечественного и международного опыта².

К примеру, в республике Татарстан уполномоченный по правам человека участвует в законотворческом процессе. Следует отметить, что далеко не в каждом регионе уполномоченный по правам человека наделен правом законодательной инициативы. В частности, наделение регионального омбудсмана законодательной инициативой в Государственном совете РТ по вопросам, касающимся обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, свидетельствует о прогрессивном подходе законодателей Татарстана

к этой сфере и определенном уровне демократизма в республике³.

В настоящее время (на июнь 2013 г.) уполномоченные по правам человека назначены в 66 субъектах РФ, т.е. не во всех регионах⁴.

Следует подчеркнуть, что в соответствии со ст. 5 федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ может учреждаться (а не «учреждается») специальным законом в соответствии с конституцией (уставом) данного субъекта федерации и финансируется из его бюджета.

Понятно, что учреждение института Уполномоченного в субъекте РФ, а затем и назначение на эту должность зависят от многих факторов. Среди них – зачастую настроенное отношение главы субъекта РФ к перспективе получить в лице уполномоченного хотя бы формально независимого и неподотчетного ему «контролера», общее положение дел с соблюдением прав и свобод человека в регионе, уровень зрелости гражданского общества, наконец, финансовое благополучие региона.

От соотношения указанных факторов во многом зависит и функционирование института регионального уполномоченного. Так, например, при отсутствии нормального финансирования реальная работа уполномоченного будет объективно парализована независимо от его личных профессиональных и человеческих качеств.

Еще одной проблемой, с которой сталкиваются региональные омбудсмены и которую необходимо решать, являются значительные расхождения в тех нормах региональных законов об уполномоченных по правам человека, которые касаются процесса их выдвижения на должность, а также реализации их основной компетенции. Так, в региональных законах закреплены различные варианты процесса выдвижения кандидатов на пост

¹ Права человека // Словарь-справочник по правам человека: основные понятия и институты. – М., 2008, с. 305.

² Абрамкина М.Ю., Абрамова М.Г., Алпатов А.А. и др. Право и бизнес : сборник статей I Международной научно-практической конференции, приуроченной к 80-летию со дня рождения профессора В.С. Мартемьянова / под ред. И.В. Ершовой. – М.: Юрист, 2012, с. 340–346.

³ Практический опыт и технологии деятельности уполномоченного по правам человека в субъектах РФ : учебное пособие / ред. Г.Л. Бардиер, А.Ю. Сунгуров. – СПб. : Норма, 2010, с. 120–124.

⁴ Вершинина И.Ф., Деменева А.В., Новикова А.Е., Дурнова И.А. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс, 2012.

уполномоченного: в одних законах субъектами, которые могут предлагать кандидатов на пост уполномоченного, являются губернатор и члены Законодательного собрания, в других — губернатор, члены Законодательного собрания региона и общественные организации и т.д. Однако ни в одном из законов таким субъектом не является федеральный уполномоченный по правам человека.

Следует выделить в качестве проблемы института регионального уполномоченного по правам человека порядок рассмотрения жалоб граждан на решения или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. Порядок рассмотрения жалоб уполномоченными должен однозначно отличаться от порядка рассмотрения жалоб граждан другими должностными лицами, поскольку данное различие в компетенции омбудсмена и иных должностных лиц по рассмотрению жалоб является существенным и влечет различные правовые последствия. Однако в некоторых регионах порядок рассмотрения жалоб граждан, обращающихся к уполномоченному по правам человека, совпадает с процедурой, установленной федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹. Таким образом, в отсутствие разработанной системы специфических критериев эффективности к данному правозащитному институту сделаны попытки применить стандартные ведомственные критерии, не имеющие по сути отношения к правозащитным институтам².

Также анализ деятельности региональных уполномоченных по правам человека показал, что некоторые субъекты РФ позволяют уполномоченным по правам человека быть членами политических партий, а также не приостанавливать членство

в политических партиях вновь назначенным уполномоченным, что является недопустимым, необоснованным и противоречит мировой практике³.

Еще одна проблема развития института уполномоченного по правам человека в субъектах РФ, которую необходимо решать, касается компетенции регионального уполномоченного по защите прав и свобод граждан от бюрократических правонарушений территориальных органов федеральных министерств и ведомств.

При этом значительная часть жалоб, поступающих к уполномоченным субъектов РФ, как раз и относится к нарушениям прав граждан, допущенных именно такими ведомствами: полицией, войсковыми частями, исправительными учреждениями и т.д. Региональному омбудсмену остается только один путь — обращаться к федеральному уполномоченному по правам человека с просьбой защитить и восстановить права граждан, нарушенные территориальными подразделениями федеральных министерств и ведомств.

Таким образом, анализ ситуации со становлением и развитием института уполномоченных по правам человека в субъектах РФ позволяет констатировать, что институт государственной защиты прав человека в регионах России состоялся. При этом региональные законы об уполномоченных по правам человека содержат достаточное число спорных и неоднозначных положений, наличие которых препятствует полноценному исполнению государственным защитниками прав человека своих полномочий. Кроме того, институт Уполномоченного по правам человека должен быть принят во всех субъектах федерации, даже с отсутствием широких полномочий, не только властной элитой, но и обществом. Развитие правовой культуры общества через воздействие на правовое сознание граждан, должностных лиц — функция, способствующая развитию не только общества, но и самого института.

¹ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

² Сунгуров А.Ю. Общественные и государственные правозащитные организации: возможные критерии эффективности. Материалы международной научной конференции «Изменение России: политические повестки и стратегии», Москва, 25–26 ноября 2010 г. — М.: РАПН, 2010, с. 194–195.

³ Серда Е.В. Проблемы становления института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Омбудсмен: государство и защита прав человека, 2012, № 1, с. 37–42.