**Должен ли федеральный законодатель, определять основы правового статуса и деятельности регионального омбудсмена?**

**Михайлов Виктор Камоевич***, доцент кафедры судебной власти факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук, государственный советник РФ 1 класса.*

*123022, г. Москва, Большой Трехсвятительский переулок, д. 3;* [*vmikhaylov@hse.ru*](mailto:vmikhaylov@hse.ru)

С целью универсализации и укрепления государственных гарантий обеспечения защиты прав и свобод человека, обосновывается необходимость закрепления в рамках федерального законодательства основополагающих положений о региональных омбудсменах. В частности, по мнению автора, такие нормы должны охватить вопросы их правового статуса и основных полномочий. Доказывается, что с данной задачей не в полной мере справился и принятый в 2015 году Федеральный закон от 06.04.2015 № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека». Обращается внимание на достоинства и недостатки, содержащиеся в данном акте, а также в действующем профильном законодательстве субъектов, сопоставляя их друг с другом и основными принципами функционирования институтов уполномоченных по правам человека.

С целью дальнейшего совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и усиления гарантий защиты прав на их территориях предлагается расширить полномочия региональных омбудсменов вплоть до наделения их правом на обращения в суды общей юрисдикции и в уставные суды субъектов, закрепив это в федеральном законодательстве.

**Ключевые слова:** Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации, региональный омбудсмен, законодательство Санкт-Петербурга, уставный суд, защита прав и свобод граждан, обращение в суд, принцип независимости.

**Must the federal legislator determine the basis of regional ombudsperson’s legal status and activities?**

**Mikhailov Viktor Kamoevich**, Docent of the Department of judiciary in National Research University Higher School of Economics, candidate of legal science, 1st class state advisor of the Russian Federation

123022, Moscow, B. Trehsvyatitelsky 3; [*vmikhaylov@hse.ru*](mailto:vmikhaylov@hse.ru)

The necessity of setting provisions concerning regional commissioners within federal legislation is settled down with the purpose of universalizing and strengthening state guarantees which provide human rights and freedoms protection. It is being proved that even adopted in 2015 Federal law from 6 April 2015 №76-FZ “On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation in order to improve Human Rights Commissioners’ activities” has occurred to be unequal to the task. Merits and demerits from this act and also from current relevant subjects’ legislation are noticed and also compared with each other and to the basic principles of functioning of human rights commissioners’ institutes.

It is supposed to enlarge the powers with which regional commissioners are vested by granting them the right to go to courts of general jurisdiction and also to statutory courts of subjects. It should be enshrined in federal legislation and be done in order to improve the activities of regional commissioners and to strengthen guarantees of human rights protection on their territories.

**Key words:** The Commissioner for Human Rights in the subject of the Russian Federation, regional ombudsperson, St. Petersburg legislation, statutory court, human rights and freedoms protection, appeal to court, the principle of independence.

**Список сокращений:**

1. Российская Федерация – РФ
2. Уполномоченный по правам человека – УПЧ

В соответствии с положениями российской Конституции регулирование и защита прав и свобод человека находятся в ведении РФ (п. «в» ст. 71), а непосредственно защита прав и свобод человека - в совместном ведении Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72)[[1]](#footnote-1). В связи с этим среди специалистов не утихают споры относительно противоречивости этих положений[[2]](#footnote-2).

Рассматривая эти положения и основываясь на практике их нормативно-доктринальной интерпретации Конституционного Суда, авторы фундаментального исследования обстоятельно раскрывают содержание указанных положений[[3]](#footnote-3), определяя пределы полномочий субъектов РФ в области правового регулирования защиты прав и свобод человека.

Согласно им субъект РФ может участвовать, в том числе путем нормотворчества, в вопросах установления и обеспечения надлежащего функционирования правовых механизмов, гарантирующих реализацию у себя прав и свобод человека, реализуя полномочия по защите прав и свобод. Такое регулирование, однако, не является регламентацией (признанием, учреждением) самих по себе прав и свобод; оно носит вторичный характер и производно от базового, устанавливаемого Конституцией и федеральными законами, конкретизирует содержащиеся в них нормативные положения и механизмы реализации соответствующих прав[[4]](#footnote-4). Федеральные законы в области защиты прав граждан обладают верховенством и имеют прямое действие на всей территории России, обладая приоритетом перед законами субъектов РФ (ч. 2 ст. 4 и ч. ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции). Субъекты не вправе принимать законодательные решения, направленные на снижение федеральных гарантий осуществления прав (свобод)[[5]](#footnote-5). При этом они вправе наряду с основными средствами обеспечения прав граждан, закрепленными на федеральном уровне, установить в своем законе дополнительные гарантии этих прав. При отсутствии федерального правового регулирования тех или иных вопросов защиты прав и свобод субъекты РФ до издания федерального закона вправе осуществлять собственное правовое регулирование по этому предмету совместного ведения, имея в виду так называемое опережающее правовое регулирование. В любом случае субъекты РФ не вправе самостоятельно устанавливать ограничения прав и свобод.

Учитывая изложенное, можно прийти к выводу, что Конституция с целью обеспечения единообразия в объеме защиты прав и свобод каждого вне зависимости от территории (субъекта) проживания возлагает на федерального законодателя обязанность установить общие для всех основные правила такой защиты.

Поддерживая в целом необходимость правового регулирования значительной части положений, посвященных деятельности регионального омбудсмена, именно законом субъекта РФ, мы все же считаем, основываясь отнюдь не на личных предпочтениях, что основные минимально достаточные гарантии качественной защиты прав жителей региона все же должны быть отражены в федеральном законодательстве. По итогам многолетнего функционирования института регионального омбудсмена в России и наблюдения за ним, приходится признавать, что он еще далек от совершенства именно по причине слишком широких пределов усмотрения субъектов РФ в вопросе законодательного оформления деятельности регионального омбудсмена. Субъекты РФ, учреждая должность местного государственного правозащитника, как правило, подходят к регламентации его статуса и полномочий весьма формально и сдержанно, наделяют его недопустимо пассивной ролью, не обеспечивающей в достаточной мере независимость омбудсмена и не способствующей обеспечению надлежащей защиты прав населения, а также дальнейшему развитию всего института. Очевидно, что это идет в разрез общеизвестным Парижским принципам[[6]](#footnote-6), которым должны соответствовать национальные институты омбудсменов, в том числе и региональные.

В результате имеет место неодинаковое правовое положение и наделение правами, обязанностями омбудсменов в разных субъектах РФ, и, соответственно, ставит в неравные условия жителей региона, обращающихся за защитой прав к своему УПЧ. При этом их компетенция распространяется только на региональные органы власти, а взаимодействие с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти зависит лишь от доброй воли последних. Схожая проблема существовала и с реализацией права на обращение граждан до принятия специального федерального закона[[7]](#footnote-7).

Таким образом, становиться для нас очевидным, что только при федеральном регулировании основных положений может быть обеспечен требуемый и в тоже время необходимый стандарт качества эффективного УПЧ в субъектах РФ.

Государственная Дума приняла долгожданный Федеральный закон от 06.04.2015 № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека»[[8]](#footnote-8), статья 3 которого дополняет Федеральный закон от 06.10.1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[[9]](#footnote-9) (далее – Закон от 06.10.1999 года № 184-ФЗ) новой главой, состоящей из статьи 16.1 и призванной универсализировать регулирование основных положений о деятельности УПЧ в субъектах, обеспечивающие независимую и максимально эффективную государственную защиту прав граждан.

Безусловно, необходимость принятия подобного правового акта явно назрела, однако едва ли сегодня мы можем говорить о преодолении всех существующих сложностей, что в очередной раз свидетельствует о важности выработки дальнейших законодательных решений в установленной сфере.

В первую очередь новая глава Закона от 06.10.1999 года № 184-ФЗ определила, что УПЧ в субъекте РФ при осуществлении своих полномочий независим от каких-либо государственных органов и должностных лиц (часть 2).

В то время как в действующей редакции, например, Закона Санкт-Петербурга от 30.12.1997 № 227-77, как впрочем, и в большинстве региональных актах, закреплен принцип независимости и неподочетности УПЧ, но только от региональных государственных органов и органов местного самоуправления (п.2 ст. 1). Из буквального толкования данной нормы следует, что его независимость и неподочетность не распространяется на иные, например, федеральные государственные органы. Т.е. местный закон допускает возможность влияния других – помимо органов субъектов РФ – на принимаемые им решения или вмешательство в реализацию им своих полномочий. Такой подход недопустим и явно противоречит природе института омбудсмена, уже упомянутым Парижским принципам и положениям новой редакции Закон от 06.10.1999 года № 184-ФЗ, расширяющим действие его независимости на все государственные органы и всех должностных лиц.

При этом данная норма будет не полноценна и иллюзорна, а независимость УПЧ под угрозой в отсутствие в региональном законодательстве гарантий недопустимости воспрепятствования ему в какой-либо форме и ответственностью виновных за вмешательство в его деятельность, неисполнение должностными лицами обязанностей, вытекающих при осуществлении омбудсменом своих полномочий. Ведь, как показывает практика, истинная независимость и самостоятельность при исполнении своих служебных обязанностей (предоставленные и гарантированные УПЧ) являются непременным и обязательным правовым условием его объективной и беспристрастной деятельности.

Несмотря на это, законодательство многих регионов не содержат положения, устанавливающие ответственность должностных лиц всех уровней за вмешательство в деятельность УПЧ с целью повлиять на его решения, неисполнение ими обязанностей, а равно воспрепятствование его деятельности в иной форме. При том, что, как правило, в отношении региональных уполномоченных по правам ребенка таких проблем не возникает[[10]](#footnote-10). Едва ли омбудсмен, занимающийся не только правами детей, в меньшей степени нуждается в данной гарантии.

В этой связи является крайне важным прописать в федеральном законодательстве обязанность субъекта РФ предусмотреть соответствующий состав административного правонарушения с наделением мировых судов правом вынесения постановления о привлечении лица, совершившим такое правонарушение.

Новое правовое регулирование достаточно подробно описало также порядок назначения на должность регионального УПЧ и прекращения его полномочий, используя при этом как распространенные ранее положения о порядке голосования, необходимости принесения присяги, последствиях истечения срока полномочий законодательного органа субъекта РФ, так и новые – весьма прогрессивные.

К таковым можно отнести положение, дополняющее традиционный перечень лиц, обладающих правом вносить предложения о кандидатуре на должность УПЧ в субъекте РФ, состоящий из главы региона, депутатского корпуса и органов местного самоуправления, также правозащитными организациями и иными органами и организациями на усмотрение субъекта. Учет мнения правозащитных организаций в данной процедуре является крайне важным, поскольку их лояльность и доверие к кандидатуре будущего УПЧ будет способствовать дальнейшему их эффективному взаимодействию.

Предусмотрены также прежде неизвестные для российского института омбудсмена, но применяемые в отечественном избирательном законодательстве, процедуры согласования кандидатур на должность регионального УПЧ со стороны федерального и консультаций с ним по вопросу принятия решение о досрочном прекращении полномочий действующего УПЧ в субъекте. Несмотря на содержащиеся правовые неопределенности в порядке осуществления этих процедур, устранение которых возможно лишь на уровне опять-таки федерального законодательства (они затрагивают деятельность федерального омбудсмена), их наличие имеет важное сдерживающее значение для региональных властей в использовании субъективизма в решении вопроса о досрочном освобождении от должности своего УПЧ. Это само по себе ставит также барьер использованию, ставшего в последнее время, увы, популярным, неоднозначного основания для досрочного прекращения полномочий регионального УПЧ, как выражения ему недоверия, в основу применения которого, в отличие от «утраты доверия» по статье 13.1 Закона о противодействии коррупции[[11]](#footnote-11), могут лечь любые действия УПЧ, признанные специальной комиссией законодательного собрания ненадлежащим осуществлением УПЧ своих полномочий. Не обязанностей, а именно, полномочий, которые УПЧ в каждом конкретном случае в рамках реализации своей компетенции волен выбирать сам.

Безусловно, положительным нововведением со стороны федерального законодателя представляется расширение круга лиц, чьи решения и действия (бездействие) подлежат обжалованию УПЧ в субъектах РФ, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ. Тем самым, им дано право рассматривать жалобы на действия всех территориальных органов структур Правительства, дислоцирующихся в регионе, и применять к ним меры согласно предоставленным полномочиям (а именно, беспрепятственно посещать, запрашивать и получать сведения, документы и материалы, получать объяснения и проводить проверки), за исключением территориальных подразделений органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляется непосредственно Президентом России. Таковыми являются практически все правоохранительные органы и не только (МВД, ФСБ, МЧС, МИД, Минюст и др.). Однако из этого вовсе не следует, что их деятельность меньше остальных сопряжена с правами и свободами граждан или же они с особым трепетом относятся к ним.

Так, чем же руководствовался законодатель, избавляя территориальные подразделения этих органов от «нападок» регионального омбудсмена, который в силу своей правовой природы не наделен правом на вынесение решений, носящих государственно-властный характер[[12]](#footnote-12) и, тем более, являющихся для них обязательным?

О неполноценности рассматриваемых нами дополнений свидетельствует также то, что, несмотря на давно назревшую необходимость, региональному УПЧ по-прежнему не предоставлено право обращаться в суд по жалобам граждан и участвовать в судопроизводстве в их интересах, а те редкие попытки регионального законодателя исправить ситуацию на своем уровне[[13]](#footnote-13) по понятным причинам обречены на забвение. Между тем это право требуется ему не только для эффективного, при этом независимого от позиции иных органов (к которым он мог бы обратиться с такой просьбой), содействия в восстановлении нарушенных прав, но и для полноценной реализации УПЧ своего мандата. Как известно, УПЧ осуществляет в соответствии с рассматриваемым Законом независимую от каких-либо государственных органов и должностных лиц деятельность по государственной защите прав и свобод обратившихся к нему заявителей. Предоставленные ему при этом полномочия относятся к дополнительным (субсидиарным), а не основным юридическим средствам их защиты, они не отменяют и не подменяют компетенцию иных государственных органов (суда и прокуратуры), обеспечивающих защиту и восстановление прав человека. С этим связано, наличие в отдельных законодательствах субъектов обязательного предварительного судебного либо административного обжалования до обращения к УПЧ. Именно поэтому, возможность через обращение в интересах заявителей в суды, представляется, объективно необходимым инструментарием для полноценной реализации омбудсменом (любого уровня) своего правового статуса, а подчас и показательным критерием оценки его качества работы. В противном случае его роль сводиться к разъяснениям и формальной пересылке получаемых обращений и жалоб и зачастую уступает в этом отдельным общественным и правозащитным организациям. Поэтому не случайно, что наличие у УПЧ в субъекте РФ права обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц предполагается статьей 40 российского Кодекса административного судопроизводства[[14]](#footnote-14).

Вместе с тем, при действующем законодательстве омбудсмены фактически лишены возможности инициировать дисциплинарные и административные дела в отношении нерадивых чиновников, составы по которым в большинстве своем подлежат рассмотрению судами, в том числе и в отношении лиц, воспрепятствовавших их деятельности.

С учетом изложенного особую значимость приобретает также право региональных омбудсменов обращаться в уставные (конституционные) суды на предмет проверки соответствия применяемых в отношении граждан нормативных правовых актов субъектов РФ их уставу (конституции). Наличие такой возможности еще больше поднимет качественный уровень поступающих в эти суды дел и в целом будет поспособствовать совершенствованию региональной правоприменительной практики и законодательства, а также правовому просвещению граждан, что является не последней функцией УПЧ в субъектах России. С учетом же качества направляемых сегодня обращений и количества рассматриваемых дел[[15]](#footnote-15) уставными судами субъекта это не сильно загрузит их и, как нам представляется, будет способствовать улучшению ситуации с соблюдением прав местного населения[[16]](#footnote-16).

Пожалуй, все описанное выше в достаточной степени подтверждает необходимость регулирования отдельных основных положений, регулирующих деятельность УПЧ в субъектах РФ.

**Литература / использованные источники**

1. Административная юрисдикция в финансовой сфере: монография / Р.Э. Байтеряков, Д.В. Карпухин, М.В. Комиссарова и др.; под ред. М.А. Лапиной. М.: Палеотип, 2015. 271 с.
2. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010. 1008 с.
3. Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28 - 30 марта 2012 года / отв. ред. С.А. Авакьян – М.: Юрист, 2012. 800с.
4. Минашкин А.В. Право граждан на обращения: состояние и перспективы правового регулирования // Юрист. 2005. № 7. С. 11­15.

*Адрес 115088, Москва, ул. Симоновский вал, д.24-3-31, Тел. 9263170912*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993; с изм. от 21.07.2014) // СЗ РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398. [↑](#footnote-ref-1)
2. А.Р. Еремин, В.А. Любушкин Некоторые проблемы реализации прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. // Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28 - 30 марта 2012 года / отв. ред. С.А. Авакьян – М.: Юрист, 2012. – С.385-386; Административная юрисдикция в финансовой сфере: монография / Р.Э. Байтеряков, Д.В. Карпухин, М.В. Комиссарова и др.; под ред. М.А. Лапиной. М.: Палеотип, 2015. – С. 8-9 и др. [↑](#footnote-ref-2)
3. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010. – С. 617 - 618. [↑](#footnote-ref-3)
4. Постановление КС РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П (абз. 2 и 3 п. 2.2 мотивировочной части) // СЗ РФ, 17.03.2008, N 11 (2 ч.), ст. 1073. [↑](#footnote-ref-4)
5. Постановление КС РФ от 29 ноября 2004 г. N 17-П (абз. 3 п. 4.1 мотивировочной части) // СЗ РФ, 06.12.2004, N 49, ст. 4948. [↑](#footnote-ref-5)
6. Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций № 48/134 от 20.12.1993 // URL:http://www.un.org/ru/documents/decl\_conv/conventions/paris.shtml. [↑](#footnote-ref-6)
7. Минашкин А.В. Право граждан на обращения: состояние и перспективы правового регулирования // Юрист. 2005. № 7. с. 11­15. [↑](#footnote-ref-7)
8. Федеральный закон от 06.04.2015 N 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» // СЗ РФ, 06.04.2015, N 14, ст. 2016. [↑](#footnote-ref-8)
9. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. от 06.04.2015) // СЗ РФ, 18.10.1999, N 42, ст. 5005. [↑](#footnote-ref-9)
10. Закон Санкт-Петербурга от 31.05.2010 N 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» (с изм. от 13.07.2015) // Вестник ЗС С-Пб., № 21, 14.06.2010. (На момент сдачи в печать настоящей статьи Законодательное Собрание Санкт-Петербурга рассматривало законопроект, предусматривающий дополнение Закона об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге соответствующим составом.) [↑](#footnote-ref-10)
11. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изм. от 22.12.2014) // СЗ РФ, 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6228. [↑](#footnote-ref-11)
12. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2012 года (утв. Президиумом ВС РФ 26.12.2012) // Бюллетень ВС РФ, N 4, апрель, 2013 (извлечение). [↑](#footnote-ref-12)
13. Такое право предусмотрено в законодательстве 26 субъектов Российской Федерации: за 13 региональными уполномоченными закреплено право обращаться в уставный (конституционный) суд региона, а за 17 – в суды общей юрисдикции. [↑](#footnote-ref-13)
14. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (с изм. от 29.06.2015) // СЗ РФ, 09.03.2015, N 10, ст. 1391. [↑](#footnote-ref-14)
15. В Уставном суде СПб.: в 2011 рассмотрено 9 дел (по 4 отказано в рассмотрении, а по 3 прекращено производство); в 2012 – 6 дел (по 4 отказано в рассмотрении); в 2013 – 8 дел(по 1 отказано в рассмотрении, а рассмотрение 4 дел перенесено на 2014); в 2014 – 14 дел (по 6 отказано в рассмотрении, по 5 прекращено производство, а 1 дело перенесено на 2015). [↑](#footnote-ref-15)
16. Официальный сайт Уставного суда Санкт-Петербурга // URL:http://spbustavsud.ru/. [↑](#footnote-ref-16)