

## Электронная библиотека Гражданское общество в России

Е. Г. Маркелова

Анализ нормативных актов в сфере правового регулирования института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Markelova\_analis.pdf

Перепечатка с сайта центра «Стратегия» http://strategy-spb.ru

Е. Г. Маркелова

## Анализ нормативных актов в сфере правового регулирования института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации



Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ — сравнительно новое явление для России. Его роль заключается в том, чтобы привести в движение уже имеющиеся механизмы правовой защиты.

Согласно п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции России в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти. Часть 2 ст. 76 Конституции РФ закрепляет, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними нормативные правовые акты субъектов Федерации.

Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ является важнейшим публично-правовым установлением, представляющим собой дополнительный институт правовой защиты граждан от неправомерных действий государства в лице его органов управления, прежде всего органов исполнительной власти; он выступает в

качестве элемента механизма контроля органов законодательной (представительной) власти субъектов Федерации за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления субъектов  $P\Phi$ , должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в сфере обеспечения ими соблюдения прав и свобод граждан.

Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ осуществляет мониторинг действий органов государственной власти с позиции соответствия принципам и нормам международного права в области прав человека, вырабатывает и предлагает государственным структурам рекомендации по совершенствованию их деятельности, консультирует государственные структуры, способствует распространению информации и правовому просвещению граждан по вопросам защиты прав и свобод человека.

На декабрь 2006 года уже в 34 субъектах РФ действуют Уполномоченные по правам человека: Республике Башкортостан, Республике Дагестан, Республике Ингушетия, Республике Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Коми, Республике Саха (Якутия), Республике Татарстан, Удмуртской Республике, Чеченской Республике, Алтайском, Краснодарском, Красноярском, Пермском, Приморском, Ставропольском краях, Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе, Амурской, Астраханской, Архангельской, Брянской, Волгоградской, Калининградской, Калужской, Кемеровской, Курской, Липецкой, Московской, Нижегородской, Новгородской, Самарской, Саратовской, Свердловской, Смоленской областях.

Следовательно, логично предполагать и создание института Уполномоченного по правам человека и в других субъектах РФ, как одной из тенденций развития Российского демократического правового государства и входящих в него субъектов.

В основу представленного анализа положено научно-теоретическое обобщение практики создания данного института и детальное изучение реализации Уполномоченными по правам человека в субъектах РФ своей компетенции, что служит основанием практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования в данной области.

В данном экспертном анализе представляется целесообразным акцентировать внимание на те нормы законов о региональных Уполномоченных, реализация которых в правоприменительной практике вызывает неоднозначное толкование, в целях избежания ошибок

правового регулирования и повышения эффективности деятельности института Уполномоченного в субъектах РФ.

Основополагающими вопросами, требующими правового регулирования в региональном законе об Уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации являются следующие:

- 1. Правовой статус Уполномоченного (в том числе, порядок избрания на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ; срок его полномочий; требования, предъявляемые к кандидату на эту должность; положения о несовместимости должности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ с другими видами деятельности и другое);
- 2. Компетенция Уполномоченного (в том числе, взаимодействие регионального Уполномоченного с органами власти субъекта Федерации и территориальными органами федеральной исполнительной власти и другое);
- 3. Формы, методы и способы его деятельности (в том числе, способствование Уполномоченным восстановлению нарушенных прав и свобол человека И гражданина; инициирование принятия соответствующих мер в пределах своей компетенции при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан, общественное случаях, имеющих особое взаимодействие с органом законодательной власти субъекта Федерации; специальные Уполномоченного; ежегодные И доклады институт общественных помощников Уполномоченного и другое).
- Правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации представляется целесообразным рассмотреть исходя из сущностных признаков, положенных в основу концепции института омбудсмана, как самостоятельного института прав И свобод граждан. Институт омбудсмана защиты публично-правовой деполитизированный институт защите прав граждан, пострадавших от действий государства, как правило, не относящийся ни к одной из ветвей власти и не встроенный ни в одну из властных структур. Общая особенность его статуса заключается в том, что назначается органом государственной власти, правило, как парламентом, однако не подотчетен ему И независим В своей деятельности по защите прав человека и гражданина.

Одним из важных признаков, определяющих правовой статус Уполномоченного по правам человека, является независимость. Анализ законов субъектов Российской Федерации об Уполномоченном по правам человека в соответствующем субъекте Федерации показал, что почти во всех субъектах Федерации, где создан данный институт (за исключением Республики Башкортостан), Уполномоченный по правам человека и его аппарат являются государственным органом, не относящимся ни к одной из ветвей власти субъекта Федерации.

Независимость института Уполномоченного по правам человека в субъектах Федерации подчеркивается закреплением в соответствующих законах субъектов Федерации «независимости» или «независимости и неподотчетности» Уполномоченного каким-либо государственным органам и должностным лицам. Данная норма закреплена в законах Республики Калмыкия, Республике Татарстан, Калининградской, Кемеровской, Нижегородской, Пермской, Самарской, Саратовской, Смоленской областей, Санкт-Петербурга.

В Законе Свердловской области от 14 июня 1996 г. № 22-ОЗ «Об Свердловской области» Уполномоченном ПО правам человека в 0 независимости Уполномоченного. упоминается лишь неподотчетности Уполномоченного ничего не сказано. В соответствии с этим законом, Уполномоченный по правам человека в Свердловской области должен представлять Законодательному Собранию Свердловской области отчеты о своей деятельности, а не доклады, представление которых закреплено в законах других субъектов, в связи с чем, на практике возникают серьезные коллизии, связанные с данной процедурой.

В Законе Московской области от 12 января 2001 г. № 4/2001-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» говорится о независимости и неподотчетности Уполномоченного только «органам и должностным лицам Московской области». Следует отметить, что серьезное ослабление статуса независимости Уполномоченного по правам человека в Московской области был нанесен Законом Московской области от 24 февраля 2005 г. № 53/2005 «О внесении изменений в Закон Московской области «Об Уполномоченном правам человека в Московской области» - внесением дополнения в п. 1 ст. 8 в части прекращения полномочий Уполномоченного по основанию недоверия Московской областной Думой» без «выражения ему конкретизации критериев этого недоверия.

Как один из факторов, способствующих укреплению независимости института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, можно рассматривать срок полномочий Уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации. Более предпочтительным и соответствующим международным стандартам является пятилетний срок деятельности Уполномоченного. Данная продолжительность разрыв срока деятельности Уполномоченного с четырехлетним сроком субъекта деятельности законодательного органа Федерации, обеспечивает большую независимость Уполномоченного. Именно пятилетний срок нахождения омбудсмана в должности закрепило абсолютное большинство законов субъектов РФ.

Важным признаком независимости института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации является также отнесение должности Уполномоченного к государственным должностям категории «А», как это закреплено, например, в законах Нижегородской, Самарской, Саратовской, Пермской областей, и наделение сотрудников Аппарата Уполномоченного статусом государственных служащих, что предусматривает наличие у них специальных государственных гарантий.

Самостоятельность института Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации подтверждается тем, что его финансирование закладывается отдельной строкой в бюджете субъекта Федерации, наличием его рабочего аппарата, счетов в банке, печати и бланков с его реквизитами.

Одним из важных признаков правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации является его парламентское происхождение. Назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека производится высшим законодательным органом субъекта Федерации, что подчеркивает высокий статус должности Уполномоченного, независимость его от органов исполнительной власти субъекта Федерации.

Одним из существенных признаков правового статуса Уполномоченного по правам человека, как указывалось ранее, является неполитизированная природа его учреждения. В большинстве законов субъектов Федерации закреплены нормы о том, что Уполномоченный по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или общественного объединения, преследующего политические цели. Однако, например, в законах об Уполномоченном по

Волгоградской, Московской областей, правам человека Санкт-Петербурга ограничивающие политическую нормы, деятельность Уполномоченного по правам человека, отсутствуют. Вместе с тем в Санкт-Петербурге уже в первом чтении принят закон, изменения в Закон Санкт-Петербурга «Об уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» в части закрепления ограничения права Уполномоченного заниматься политической деятельностью.

«Деполитизированность» Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, а в конечном итоге — его статуса, должна быть законодательно закреплена, что послужило бы еще одним из оснований его независимости, выступило бы в качестве одной из основ доверия граждан к данному институту.

Изучение и анализ региональных законов об Уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации показали, что при видимой их схожести они имеют достаточно много существенных различий: в том числе относительно требований, предъявляемых к кандидатуре на должность Уполномоченного по правам человека, порядка выдвижения и избрания Уполномоченного и других аспектов, которые отражают специфику отдельных субъектов Российской Федерации.

Одним из таких моментов являются отдельные требования к кандидату на должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, как, например, образовательный критерий и «моральные качества».

Во многих из законов субъектов Российской Федерации выдвигается требования наличия юридического образования у кандидата, в отдельных - иметь ученую степень в области права либо высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности не менее десяти лет.

Здесь необходимо отметить, что практика реализации нормы, содержащей требования наличия высшего юридического образования, ученой степени, стажа работы по юридической специальности показала сомнительность таких жестких требований: например, в Амурской, Волгоградской, Свердловской областях (в последней — уже дважды) областях на должность Уполномоченного избирались кандидаты без высшего юридического образования.

Требование наличия у кандидата высшего юридического образования содержится и в Законе Московской области от 12 января 2001 г. № 4/2001-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в

Московской области», причем единственной альтернативой здесь является высшее образование и стаж государственной службы на высших или главных государственных должностях государственной службы не менее четырех лет (ст. 3).

В Законе Амурской области «Об Уполномоченном по правам человека в Амурской области» (ст.4), аналогичных законах Свердловской области (ст.5); Нижегородской области (ч.2 ст.6); Волгоградской области (ст. 4) указывается на необходимость того, чтобы кандидат обладал соответственно «ВЫСОКИМИ моральными качествами, пользовался доверием общественности»; «высокими моральными качествами, безупречной репутацией»; «обладание безупречными моральными качествами». Следует отметить, что критерии «пользоваться доверим общественности» и «обладание безупречными моральными качествами» представляются весьма субъективным, в том числе и с точки зрения измерения, и с точки зрения определения. Кто, как и каким образом в спорных ситуациях будет определять, измерять и оценивать данные требования и соответствие им кандидата, не ясно. Реализация указанных норм ланной части при возникновении спорных представляется затруднительной. Указанные требования относятся к сфере моральных, а не правовых норм и должны регулироваться нормами морали, а не нормами права.

Одним из важных моментов регионального законодательства об Уполномоченном по правам человека является процедура выдвижения кандидата, круг лиц, наделенных правом вносить предложения о кандидатах на должность Уполномоченного в законодательные органы Федерации. Международный и уже имеющийся российских регионов показал, насколько важен этот фактор для достижения конечного результата назначения на должность Уполномоченного того или иного кандидата. Кроме того, данная процедура является одним из показателей уровня демократичности субъекта Федерации, отражает взаимодействие гражданского общества и власти, степень ее доверия гражданскому обществу в решении важных проблем региона.

В большинстве законов субъектов Федерации об Уполномоченном по правам человека в субъекте Федерации закрепляется право выдвижения кандидата на должность Уполномоченного за губернатором и депутатами областного или краевого органа представительной власти: в ч. 1 ст. 5 Закона Красноярского края «Об Уполномоченном по правам

человека в Красноярском крае», ч. 1 ст. 6 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области», ч. 1 ст. 5 Закона Волгоградской области «Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области», ч. 1 ст. 5 Закона Смоленской области «Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области». В соответствующих законах Амурской, Московской, Нижегородской, Самарской, Саратовской областей, помимо глав исполнительной власти субъекта Федерации и депутатов, право такого предложения закреплено также за депутатскими объединениями.

В Законе Санкт-Петербурга круг субъектов выдвижения еще шире: наряду с губернатором и депутатами Законодательного Собрания в этот круг входят и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от Санкт-Петербурга, представительные органы местного самоуправления в Санкт-Петербурге, действующие в Санкт-Петербурге общественные объединения, отделения общероссийских политических партий и санкт-петербургские региональные политические партии (ст. 4 закона Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге».

Более широкий круг субъектов выдвижения кандидатур на должность Уполномоченного по правам человека, безусловно, способствует демократизации данного процесса, выступает наглядным доказательством реального взаимодействия гражданского общества и власти. Вместе с тем, практика показывает, что это же усложняет процедуру назначения Уполномоченного.

К тому же, почти во всех рассматриваемых законах субъектов Федерации назначение производится «простым большинством голосов от числа депутатов при тайном голосовании». первоначально в Закон Красноярского края «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» норма о необходимости получения при назначении на должность Уполномоченного не простого, а квалифицированного (две трети) большинства голосов показала низкий уровень своей реализации: после нескольких безрезультатных попыток избрания Уполномоченного в Закон были внесены соответствующие изменения. итоге Уполномоченный В ПО правам человека Красноярском крае был успешно избран.

Столь широкий круг лиц, обладающих правом вносить предложения о кандидатах на должность Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге усложнил и процедуру выборов

Уполномоченного: в соответствии со ст. 5 указанного Закона Санкт-Петербурга, выборы Уполномоченного производятся в два тура. Причем, в первом — путем тайного голосования определяется два кандидата, набравшие наибольшее количество голосов. Bo втором Уполномоченный избирается из двух кандидатов простым большинством голосов от общего числа депутатов. Практика же свидетельствует о том, что принятый еще в 1997 году, одним из самых первых законов субъектов РФ — Закон Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» так и не реализован: омбудсман в Санкт-Петербурге до настоящего времени не избран. Вместе с тем следует отметить, что уже вышеупомянутые изменении в данный закон коснулись и упрощения процедуры назначения Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге в части проведения выборов Уполномоченного в один тур в целях назначения Уполномоченного в 2007 году.

Исходя из изложенного, полагалось бы правильным к кандидату на должность Уполномоченного ПО правам человека ограничиться следующими требованиями: возрастом, наличием высшего образования, наличием у него познаний в области прав и свобод человека и гражданина и опыта их защиты. Другие требования, такие, как высшее юридическое образование, стаж юридической специальности, ПО обладание высокими моральными качествами, необходимость «пользоваться доверием общественности», учитывая приведенную выше мотивацию, исключить.

Что касается процедуры назначения на должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, на наш взгляд, было бы более эффективным закрепление требования назначения Уполномоченного простым (а не квалифицированным) ОТ общего числа депутатов при большинством голосов тайном голосовании. Данное положение, кроме всего прочего, поможет избежать бесконечной процедуры выборов региональных Уполномоченных при расширении круга субъектов, обладающих правом выдвигать кандидатуру на эту должность.

2. Анализ законов субъектов Российской Федерации об Уполномоченном по правам человека в субъектах Федерации показал, что компетенция региональных Уполномоченных по правам человека различна, и, что отдельные нормы данных законов субъектов Федерации противоречат (противоречили) федеральному законодательству.

Следует отметить, что компетенция Уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации, в соответствии с законами субъектов Федерации, распространяется на различный круг субъектов права, в том числе различный круг государственных органов, что порождает проблемы реализации отдельных норм законов субъектов Федерации об Уполномоченном по правам человека.

Наиболее широко определена компетенция Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области. В ст. 10 Закона области закреплено: «Уполномоченный принимает к рассмотрению... жалобы... на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных муниципальных служащих, руководителей предприятий, учреждений, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, если заявитель уже исчерпал возможные способы защиты своих прав в административном и судебном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе». На всех перечисленных субъектов в соответствии с новой редакцией Закона Республики Татарстан от 9 августа 2003 г. № 32-3PT «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» распространяется и компетенция Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан (ст. 16).

Весьма широка компетенция Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области. В соответствии с ч. 2 ст. 17 Закона Нижегородской области от 9 января 2004 г. № 3-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области» он рассматривает жалобы на правовые акты или действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, осуществляющих деятельность на территории Нижегородской области, и их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих области, организаций независимо от организационно-правовой формы, нарушающие права и свободы человека и гражданина.

В других законах субъектов Российской Федерации об Уполномоченном по правам человека в субъекте Федерации круг субъектов, на которых распространяется компетенция регионального Уполномоченного, ограничен государственными и муниципальными органами и их должностными лицами, например, в законах: Астраханской области; Республике Калмыкия; Пермской, Смоленской, Свердловской, Кемеровской областей и других.

В Законе Амурской области от 29 ноября 1999 г. № 198-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Амурской области из компетенции Уполномоченного исключены решения «федеральных органов государственной власти».

В законах об Уполномоченном по правам человека Московской и Самарской областей, в части государственных органов, компетенция Уполномоченного распространяется только на государственные органы области, органы местного самоуправления и их должностных лиц. Если в Законе Самарской области от 24 ноября 2000 г. № 45-ГД «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области» (ст. 14) и Законе Калининградской области от 19 мая 2000 г. № 203 «Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области» (ч. 2 ст. 12) все эти органы конкретно перечислены, то в ст. 9 Закона области от 12 января 2001 г. № 4/2001-O3 «Об Московской Уполномоченном по правам человека в Московской области» закреплена следующая формулировка: "Уполномоченный рассматривает письменные жалобы граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее — заявители) на решения или действия (бездействие) органов и должностных лиц Московской области, нарушающих, по мнению заявителя, его права и свободы».

Опираясь на практику института мирового омбудсмана, из компетенции многих региональных Уполномоченных по правам человека в России исключено рассмотрение жалоб на решения органов представительной власти субъектов Российской Федерации, что прямо закреплено в законах об Уполномоченном по правам человека республик Башкортостан, Калмыкия; Амурской, Волгоградской, Саратовской, Смоленской областей.

Вопрос о компетенции Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и ее пределах в настоящий момент является весьма актуальным. Отсутствие отдельных правовых норм на уровне федерального законодательства, в том числе в УК РФ, УПК РФ, КоАП РФ и других законодательных актах, закрепляющих полномочия Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, приводит к сомнениям других государственных органов относительно правомочности тех или иных действий региональных Уполномоченных. На практике вопрос компетенции региональных Уполномоченных породил судебный процесс в Волгоградской области, прокурорское реагирование в Саратовской области.

Вместе с тем, например, приступив к рассмотрению жалобы, Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации вправе обращаться к компетентным органам или должностным лицам за содействием проведении проверок обстоятельств, подлежащих выяснению. Учитывая широкую тематику жалоб граждан на нарушение своих прав, Уполномоченным по правам человека в субъектах РФ приходится обращаться В различные государственные структуры: федеральные министерства, службы, территориальные управления федеральных государственных органов и другие. И вопрос о наличии или отсутствия права обращения региональных Уполномоченных в данные структуры, опасения, что Уполномоченные выйдут за рамки своей компетенции разрешает позитивная практика самих региональных Уполномоченных; показывает, что конструктивное взаимодействие с возможно, чью-либо указанными структурами не вторгаясь компетенцию, посредством специфических форм и методов деятельности омбудсманов: рекомендаций, убеждений, объяснений, побуждении должностных государственных ЛИЦ органов, прежде территориальных органов государственной исполнительной власти, к соблюдению прав человека. Отсутствие такого полномочия, безусловно, снизит эффективность деятельности института омбудсмана.

Следует отметить, что в рассматриваемом аспекте федеральное законодательство расширение объема уже идет на полномочий региональных омбудсманов. Например, Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 161-ФЗ «О приведении Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и других законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации», в ч. 1 ст. 24 Уголовно-исполнительного кодекса РΦ, регулирующую посещение учреждений и органов, исполняющих наказания, к числу лиц, которые при исполнении своих служебных обязанностей могут посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, без специального на то соответствующих разрешения, пределах территорий отнесены Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации; в ч. 2 ст. 91 Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации были включены в число лиц, при получении и отправлении осужденными корреспонденции к которым, данная корреспонденция цензуре со стороны администрации исправительного учреждения не подлежит.

Исследуя вопросы реализации компетенции Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, статистику жалоб граждан Уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации, можно сделать вывод: несмотря на то, что в большинстве законов субъектов Российской Федерации об Уполномоченном по правам человека в соответствующем субъекте Федерации компетенция региональных Уполномоченных распространяется только на органы власти, местного самоуправления и их должностных лиц, то есть на органы публичной власти, Уполномоченные по правам человека на практике расширили границы своей компетенции. Статистические показатели ежегодных докладов региональных Уполномоченных по правам человека наглядно показывают, что значительную долю жалоб граждан составляют жалобы на государственные и муниципальные (например, коммунальные службы) организации. Причем следует отметить, что в вышестоящие органы и организации граждане уже обжаловали действия руководителей указанных организаций, но не нашли защиты своих прав.

В данном случае, реализуя свою компетенцию, Уполномоченные по правам человека в субъектах Федерации решают дилемму: четко соблюдать законы об Уполномоченном по правам человека в субъектах Российской Федерации и фактически отказывать гражданам в приеме их жалоб, если указан ненадлежащий объект обжалования, или следовать складывающейся практике и данные жалобы принимать. В первом случае есть опасность, что институт Уполномоченного по правам человека будет рассматриваться гражданами еще одна бюрократическая как государственная структура, ничем не отличающаяся OT государственных структур, в которые граждане уже обращались и не нашли защиты своих прав, во втором \_ опасность превращения института Уполномоченного по правам человека в бюро жалоб, «арбитраж проблемам», коммунальным ЧТО абсолютно не соответствует предназначению института омбудсмана. Изучение опыта омбудсманов других стран показывает, что такими жалобами они не занимаются.

Данная дилемма проявляется не только при реализации компетенции с точки зрения объекта обжалования, но и с точки зрения предварительной процедуры обжалования.

Анализ законов субъектов Российской Федерации об Уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации показал, что за редким исключением, в отдельных случаях при обращении граждан к Уполномоченному по правам человека не требуется

предварительного обжалования действий (бездействия) объекта обжалования в судебном или административном порядке. В указанных законах четко прослеживается концепция создания института, выполняющего роль дополнительного института правовой защиты, не подменяющего собой другие соответственно органы, института, компетенцией. обладающего остаточной Ho здесь, учитывая вышеприведенные аргументы, Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации выходят за рамки своей компетенции и зачастую принимают жалобы граждан без ИХ предварительного обжалования установленном соответствующими региональными законами об Уполномоченном по правам человека порядке.

Резюмируя изложенное, следует констатировать, ЧТО соответствующими нормами региональных законов об Уполномоченном по правам человека в соответствующих субъектах Российской Федерации и их реализацией существует определенный разрыв, в преодолении которого на практике при реализации своих полномочий по приему жалоб граждан Уполномоченными по правам человека существенную роль играет «усмотрение» самих Уполномоченных. Каковым будет это омбудсмана, усмотрение, напрямую зависит OT личности мировоззрения, правовой культуры и, прежде всего, его личного понимания предназначения, места и роли института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

3. Формы, методы и способы деятельности института Уполномоченного по правам человека отражают сущность и характерные особенности данного института, поставленные перед ним задачи.

Как указывалось, институт Уполномоченного по правам человека публичноявляется публично-правовым институтом, выполняет функции. Являясь дополнительным представительные институтом правовой защиты граждан, данный институт наделяется остаточной компетенцией. Он не подменяет собой другие органы правовой защиты граждан. Решения Уполномоченных по правам человека не влекут отмены решений других государственных органов. Уполномоченный по правам человека не имеет в своем арсенале такого метода, как принуждение. посредником между гражданином И властью государственных и муниципальных чиновников, Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации выступает в качестве посредника, «третейского судьи», рекомендации которого могут быть выполнены только в силу его высокого авторитета.

Исходя из этого, следует подчеркнуть, что формы, методы и способы деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации должны соответствовать как законодательным нормам, определяющим деятельность Уполномоченных, так и духу института омбудсмана, морально-нравственным критериям: не только критерию законности, но и критерию справедливости.

Анализ законов субъектов Российской Федерации об Уполномоченном по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации показал, что единство цели региональных Уполномоченных по правам человека — защита прав и свобод человека и гражданина, их соблюдение и уважение органами государства и их должностными лицами - обусловило определенную унификацию форм деятельности региональных Уполномоченных. Уполномоченные правам человека способствуют восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина; совершенствованию законодательства о правах человека и гражданина; международному сотрудничеству в сфере прав человека; правовому просвещению в сфере прав человека и гражданина.

Рассматривая данные формы деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, следует обратить внимание на то, что Уполномоченные по правам человека не осуществляют перечисленные формы деятельности как таковые — это задачи других органов. Уполномоченные по правам человека в субъектах Федерации лишь способствуют осуществлению этой деятельности, повышению ее эффективности и приближению результатов работы государственных органов к населению, сокращая разрыв между государственной властью и гражданами.

С точки зрения правового закрепления представляется существенным более подробно остановиться на первых двух формах деятельности Уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Одной из основных форм деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации, которая закреплена во всех без исключения законах субъектов Федерации об Уполномоченном по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации, является способствование Уполномоченным восстановлению нарушенных прав и

свобод человека и гражданина. Данная форма деятельности осуществляется через прием и рассмотрение жалоб граждан, иностранных граждан, лиц без гражданства, проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, если их права были нарушены действиями (бездействием) государственных органов или органов местного самоуправления и их должностными лицами.

Так, во всех законах субъектов Российской Федерации об Уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации в той или иной формулировке закреплена возможность обращения Уполномоченного к компетентным органам или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств по жалобе, подлежащих выяснению, а во многих законах — также возможность проведения Уполномоченным самостоятельной проверки.

Способы проверки Уполномоченным фактов по жалобе, которыми он может воспользоваться, также закреплены в соответствующих законах субъектов Федерации. Обобщив способы деятельности Уполномоченного по правам человека при проведении проверки по жалобе, можно выделить наиболее общие из них:

- беспрепятственное посещение всех органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления, присутствие на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственное посещение предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, общественных объединений и воинских частей. – запрос и получение от государственных органов самоуправления, местного должностных государственных служащих сведений, документов материалов, И необходимых для рассмотрения жалобы;
- получение объяснений от должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;
- проведение самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверки деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, относительно которых Уполномоченный располагает информацией о нарушениях прав человека;
- поручение государственным учреждениям проведения экспертных исследований и подготовки заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

— ознакомление с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

Один из действенных способов, которым может воспользоваться Уполномоченный по правам человека в субъекте Федерации при осуществлении своей деятельности, в том числе, при проверке по жалобе, — это безотлагательный прием руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, администраций мест принудительного содержания. Однако данное положение закреплено далеко не во всех законах субъектов Российской Федерации об Уполномоченном по правам человека.

Практика деятельности Уполномоченных показала ее действенную необходимость данной нормы. При восстановлении нарушенных прав граждан Уполномоченный по правам человека зачастую должен отреагировать сразу же, иначе теряется смысл обращения к нему гражданина, в связи с тем, что могут наступить обстоятельства, когда права последнего восстановить уже будет объективно невозможно.

Одним из важных способов деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации является инициирование им принятия соответствующих мер в пределах своей компетенции при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан, а также в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты. Данным правом обладают Уполномоченные в Республике Татарстан, Красноярском крае, Амурской, Волгоградской, Кемеровской, Московской областях, Санкт-Петербурга. И в данной ситуации Уполномоченный по правам человека в субъекте Федерации может остаться тем единственным лицом, которое своими инициативными действиями в силах предотвратить серьезные негативные последствия нарушения прав и свобод человека в регионе.

Основной мерой воздействия, предусмотренной во всех данных законах, является решение, принимаемое Уполномоченным по результатам рассмотрения дела и направляемое соответствующему органу

или лицу вместе с рекомендациями о мерах по восстановлению нарушенных прав и предотвращению подобных действий в дальнейшем.

В соответствии с большинством законов субъектов Российской Федерации об Уполномоченном по правам человека в субъекте Федерации по результатам рассмотрения жалобы Уполномоченные имеют право воспользоваться способом обращения в суд. Так, в Законе Московской области от 12 января 2001 г. № 4/2001-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» (ст. 13) сформулировано право Уполномоченного «обратиться в суд с заявлением в защиту лица, права и свободы которого нарушены решениями или действиями (бездействием) органов и должностных лиц Московской области, а также участвовать в процессе в установленных законом формах». Аналогичное право закреплено также в законах Красноярского края, Астраханской, Волгоградской, Липецкой, Тюменской областей.

Кроме того, Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации могут вносить в компетентные органы представления о возбуждении дисциплинарного или административного производства (некоторые — уголовного дела) в отношении должностных лиц, в решениях или действиях (бездействии) которых усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина.

В большинстве соответствующих законов субъектов Федерации Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации могут воспользоваться способом обращения в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи.

В законах об Уполномоченном по правам человека Красноярского края, Амурской, Самарской областей Уполномоченные по правам человека в данных субъектах Федерации по результатам рассмотрения жалобы могут изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора.

Одной из главных форм деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации является его взаимодействие с органом законодательной власти субъекта Федерации. Это представляется совершенно логичным, так как Уполномоченный по правам человека в субъектах РФ представляет собой именно орган парламентского контроля за соблюдением прав и свобод граждан. Причем следует отметить, что при

проанализировав субъектов Российской законы Федерации об Уполномоченном по правам субъекте человека Федерации, Российской онжом выделить следующие способы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской субъектов Федерации c законодательными органами Федерации:

- внесение в законодательный орган субъекта Федерации предложений об изменении законодательства в сфере прав и свобод человека и гражданина либо о восполнении пробелов в законодательстве, если Уполномоченный полагает, что нарушение прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти и органами местного самоуправления происходит из-за указанных причин;
- представление законодательному органу субъекта Федерации ежегодного доклада о деятельности Уполномоченного по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации и специальных докладов по проблемам соблюдения отдельных прав граждан или отдельных категорий граждан;
- участие в заседаниях органов законодательной власти субъектов
  Российской Федерации;
- выступление с докладами и сообщениями на их очередных заседаниях;
- обращение в органы законодательной власти субъекта Федерации с предложением о создании комиссии по расследованию фактов нарушения прав граждан и проведении слушаний; непосредственно либо через своего представителя участие в них.

На первых двух способах представляется необходимым остановиться подробнее в силу их особой значимости и необходимости их правового закрепления

Внесение в законодательный орган субъекта Федерации предложений об изменении законодательства в сфере прав и свобод человека и гражданина либо о восполнении пробелов в законодательстве в соответствии с законами субъектов Федерации об Уполномоченном по правам человека может осуществляться в двух формах: либо когда Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации сам обладает правом законодательной инициативы, либо когда он

обращается в законодательный орган субъекта Федерации через субъекта законодательной инициативы.

Так, правом законодательной инициативы наделены Уполномоченные по правам человека в Республике Татарстан, Московской, Пермской, Самарской областях, Санкт-Петербурга.

Кроме того, у некоторых Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации есть право обращения Конституционные Суды своих республик или Уставные суды областей. правом обладают в соответствии co своими законами: Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан (ст. 23); Уполномоченный по правам человека в Кемеровской области (ст. 28); Уполномоченный по правам человека в Пермской области (ч. 1 ст. 13). Следует отметить, что большинство Уполномоченных по правам человека своей при осуществлении деятельности ПО совершенствованию законодательства о правах человека не могут воспользоваться правом законодательной инициативы, так как это право не закреплено в соответствующих законах субъектов Федерации. В результате у этих Уполномоченных отсутствует такой способ осуществления Эффективность деятельности. использования данного способа, восстановление направленного на нарушенных прав граждан совершенствование законодательства о правах человека, успешная практика деятельности, например, Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан.

Закрепление соответствующей правовой нормы в законе субъекта Федерации, регламентирующей наделение Уполномоченных по правам человека правом законодательной инициативы позволит сократить путь продвижения предложений Уполномоченного по совершенствованию законодательства, исключить из данного процесса посредников - тех субъектов законодательной инициативы, которых Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации должен еще убедить в необходимости внесения изменений в тот или иной закон. Следует учитывать и то обстоятельство, что субъект законодательной инициативы может И не поддержать такое предложение Уполномоченного. Закрепление за Уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации права законодательной инициативы на уровне субъекта Федерации, несомненно, послужит повышению эффективности правовой ИΧ деятельности, повысит статус региональных Уполномоченных по правам человека.

Представление Уполномоченным ежегодного доклада о своей деятельности и специальных докладов является достаточно серьезным способом деятельности по восстановлению нарушенных прав граждан, поскольку, во-первых, доклады выступают источником информации для законодательного органа о состоянии дел с правами человека на территории субъекта Федерации; во-вторых, указывают на наиболее существенные нарушения прав и свобод человека и виновные в их нарушении государственные органы и органы местного самоуправления и их должностных лиц; в-третьих, содержат предложения и рекомендации ПО устранению нарушений прав граждан, совершенствованию законодательства 0 правах человека, развитию международного сотрудничества и правового просвещения в области прав и свобод человека и гражданина. Представление законодательному органу субъекта Федерации специальных докладов акцентирует его внимание конкретной проблеме, возникшей в связи с нарушением того или иного конституционного права граждан или прав отдельных категорий граждан. возможность региональному парламенту своевременно отреагировать и устранить негативные моменты, возникшие в процессе осуществления гражданами своих конституционных прав на территории конкретного субъекта Федерации, a В конечном итоге снять напряженность в обществе.

Опубликование ежегодного и специальных докладов по вопросам соблюдения прав человека в субъектах Федерации через призму деятельности Уполномоченного по правам человека в соответствующем субъекте Федерации дает возможность ознакомиться с проблемами прав человека и возможными путями их решения всему населению субъекта Федерации, в том числе и руководителям государственных органов, органов местного самоуправления и другим лицам, нарушившим или нарушающим права и свободы человека и гражданина. И если мы говорим о том, что практически все способы Уполномоченного по правам человека основаны на методе убеждения, то предание гласности фактов нарушения прав человека конкретными должностными лицами или возглавляемыми ими органами может выступать в качестве своеобразного метода публичного принуждения Уполномоченным данных лиц, так как создается угроза их авторитету, как авторитету лиц, осуществляющих публичную деятельность.

Элементом позитивной практики реализации норм законов субъектов Федерации об Уполномоченном является опыт многих

Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по созданию института общественных помощников региональных Уполномоченных с целью «приблизить» институт омбудсмана к жителям территориально удаленных от центров субъектов Федерации населенных пунктов, а соответственно сделать реальным принцип равной защиты граждан через повышение ее доступности.

В Республике Башкортостан Например, норма праве Республики Башкортостан Уполномоченного ПО правам человека назначать доверенных представителей на общественных началах была закреплена Законом Республики Башкортостан «Об Уполномоченном Республики Башкортостан по правам человека» (ст. 39). В соответствии с данной статьей доверенные представители Уполномоченного действуют на общественных началах, а кандидатуры для осуществления данной деятельности рекомендуются представительными органами местной власти. Реализуя указанную норму Закона, во всех районах и городах Республики Башкортостан были назначены на общественных началах доверенные представители Уполномоченного. Основным предназначением доверенных представителей является осуществление правозащитной деятельности на местах ПОД руководством Уполномоченного Республики Башкортостан по правам человека в тесном контакте с руководством представительных органов местного самоуправления и информирование Уполномоченного о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на местах.

В компетенцию доверенных представителей Уполномоченного Республики Башкортостан по правам человека входит анализ информации районной и городской прессы, содержащей факты массовых или грубых нарушений прав граждан на соответствующей территории и проверка фактов нарушений или несоблюдения прав человека в районе или городе самостоятельно или в составе депутатских комиссий по предложению председателя Совета или его заместителя, а также по поручению Уполномоченного Республики Башкортостан. Уполномоченному предоставляется соответствующая информация.

Введение института общественных помощников региональными Уполномоченными в Ставропольском крае, Саратовской, Свердловской областях и других субъектах Федерации, и практика их деятельности показала необходимость включения в законы о региональных Уполномоченных такой нормы, как фактор повышения эффективности деятельности самого института омбудсмана.

В целях повышения эффективности выполнения своих функций, приближения граждан к Уполномоченному, Уполномоченным по правам человека в Московской также в городах и районах Московской области были назначены общественные помощники — представители Уполномоченного. Их деятельность регламентируется Положением о представителях Уполномоченного по правам человека в Московской области, утвержденным Уполномоченным.

Одной из главных задач представителей Уполномоченного по правам человека в Московской области является непосредственный контакт с заявителями в городах и районах области. В случаях произвола, действий или бездействия должностных лиц, органов власти, нарушающих права граждан, последние могут проще и быстрее разрешить жалобы. воспользовавшись консультацией представителя Уполномоченного практически по месту жительства. Уполномоченный по правам человека также обращает внимание своих представителей на необходимость тесного сотрудничества с городскими и районными отделениями Обшественной приемными депутатов, палаты губернаторе Московской области. общественными приемными Губернатора области и другими заинтересованными государственными и негосударственными структурами в целях обеспечения защиты прав граждан.

Введение института общественных помощников регионального Уполномоченного по правам человека показывает стремление Уполномоченных повысить эффективность своей деятельности, в том числе через создание института общественных помощников, приблизить институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации к населению. Данное направление деятельности региональных Уполномоченных непосредственно способствует дальнейшему развитию института регионального омбудсмана в России.

Исходя из анализа нормативных актов субъектов Российской Федерации, регламентирующих деятельность соответствующих региональных Уполномочены, и практики деятельности последних можно сделать следующие выводы.

1. Из факторов, непосредственно влияющих на создание и развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах и имеющих большое значение, следует выделить отношение органов законодательной власти субъекта Федерации и отношение главы субъекта

Федерации, как к самому институту Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, так и к процессу его создания, правовой основой которого является закон соответствующего субъекта РФ «Об Уполномоченном по правам человека».

- 2. Законодательные ограничения введения института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации субъектом Федерации отсутствуют.
- 3. Многие факторы свидетельствуют о том, что институт регионального Уполномоченного по правам человека уже в ближайшем будущем сможет завоевать более прочные позиции, став неотъемлемым атрибутом устойчивых демократических преобразований в субъектах Российской Федерации и высоким нравственным ориентиром в области прав человека в российских регионах.