



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

**А. Сунгуров,
А. Шишлов**

Сравнительный анализ
законодательства об
Уполномоченном по правам
человека в некоторых субъектах
Российской Федерации

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Sung_Shishlov.pdf

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

URL:<http://www.civisbook.ru>

А. Сунгуров,

А. Шишлов

Сравнительный анализ законодательства об Уполномоченном по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации



Анализ современного состояния Российской Федерации с позиции становления правового государства и уважения прав человека приводит к констатации существования двойственной ситуации. С одной стороны, имеет место формальное признание российскими властями значимости и приоритетности обеспечения прав человека, так, глава 2 Конституции РФ непосредственно посвящена правам и свободам человека и гражданина, в январе 1996 г. России вступила в Совет Европы, приоритетами которого являются защита прав человека, власть закона и плюралистическая (многопартийная) демократия, а в марте-феврале 1998 г. Федеральное Собрание РФ ратифицировало Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод и дополнительные протоколы к ней, признав тем самым юрисдикцию Европейского суда. В июне 1996 г. появился Указ Президента РФ «О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации», в соответствии с которым при главах исполнительной власти регионов стали создаваться Комиссии по защите прав человека, а в феврале 1997 г. вступил в силу Федеральный конституционный закон «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

С другой стороны - несколько лет продолжалась война в Чечне, имеет место систематическое нарушение прав человека в закрытых военных организациях и в местах заключения. Для исполнительной власти как на федеральном уровне, так и в российских регионах характерны полня отчужденность аппарата от жителей, высокая степень коррупции, низкая исполнительская дисциплина, отсутствие традиций уважения прав человека и гражданина.

Поэтому так важно расширять спектр правозащитных механизмов, поддерживать гражданские инициативы, создавать новые децентрализованные государственные правозащитные институты. Указ Президента РФ от 13.06.96 дал импульс к созданию комиссий по правам человека в субъектах РФ. Более, чем в тридцати субъектах РФ в соответствии с этим Указом созданы комиссии по правам человека при органах исполнительной власти. Эти комиссии работают с обращениями граждан и в большинстве случаев играют определенную роль в защите их прав. Вместе с тем эти комиссии работают практически на общественных началах и не имеют возможности самостоятельно вести расследование. Кроме того, они полностью зависимы от исполнительной власти.

В этих условиях важным шагом на пути перехода к власти «с человеческим лицом» является развитие института омбудсмана, или уполномоченного по правам человека. Как известно, омбудсман понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений [1-3].

Понятие «Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации» было введено в статье 5 Федерального конституционного закона «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»: «1. В соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. 2. Финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и его аппарата осуществляется из средств субъекта Российской Федерации.»

К настоящему времени законы о региональных уполномоченных по правам человека (далее - Уполномоченных) приняты в восьми субъектах РФ. Это (по порядку принятия) - Республика Башкортостан (29.04.96);

Свердловская обл.(14.06.96), Архангельская обл. (15.07.97), Красноярский край (21.10.97), Приморский край (11.12.97), Санкт-Петербург (30.12.97), Смоленская. (19.04.98) и Саратовская (12.10.98) области. Из этих семи регионов Уполномоченные избраны только в двух - в Республике Башкортостан и в Свердловской области.

Еще в пятнадцати субъектах РФ соответствующие законы разрабатываются, находятся на рассмотрении в различных стадиях - это Республики, Коми, Саха (Якутия), Татарстан. Алтайский край, Астраханская, Волгоградская, Вологодская, Калининградская, Мурманская, Новосибирская, Омская, Псковская, Рязанская, и Тамбовская области, Эвенкийский автономный округ.

В некоторых субъектах создание регионального Уполномоченного в настоящее время не предусматривается совсем, как, например, в Москве. В Ставропольском крае принят закон «О гарантиях осуществления и защиты прав граждан Российской Федерации - жителей Ставропольского края», предусматривающий возможность установления дополнительных гарантий жителям края в пределах ведения края по различным социальным правам (соцобеспечение, образование, здравоохранение, предоставление жилья и земельных участков и т.п.). В частности, предусматривается возможность установления дополнительных социальных гарантий для жителей, проживающих на территории края более трех лет и более двадцати лет. Институт регионального уполномоченного при этом не предусмотрен.

Тем не менее первые шаги на пути становления Уполномоченного по правам человека в Российских регионах уже сделаны. Однако если проблеме становления Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации посвящены хотя и немногочисленные публикации [4-6], то развитие института Уполномоченного в российских регионах еще не нашло внимания исследователей.

Настоящая работа посвящена сравнительному анализу Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и ряда принятых и находящихся в стадии принятия законодательных актов, посвященных региональным уполномоченным по правам человека. Это закон Республики Башкортостан «Об Уполномоченном Республики Башкортостан по правам человека», законы Красноярского края, Свердловской, Смоленской и Саратовской областей и закон Санкт-Петербурга, носящие однотипные названия: «Об Уполномоченном по правам человека в ...

(название региона)», а также аналогичные по названию законопроекты «Об уполномоченном по правам человека...» в Республике Татарстан (внесен на рассмотрение Государственного Совета Президентом республики), в Эвенкийском автономном округе (принят к рассмотрению Законодательным Сугланом округа в марте 1998 г.), в Волгоградской (принят Областной думой в первом чтении в марте 1998 г.), Омской (принят Законодательным Собранием области в первом чтении 19 февраля 1998 г.) и в Мурманской области (принят Областной думой 31 октября 1997 г., но отклонен губернатором области).

1. Место Уполномоченного в структуре власти в регионе. В большинстве из рассматриваемых законов и законопроектов (за исключением Республики Башкортостан и Санкт-Петербурга) институт Уполномоченного является отдельной структурой, имеющей свой аппарат сотрудников, счет и печать, и финансируемой за счет специальной строки в бюджете. В Федеральном законе особо оговаривается «независимость и неподотчетность» Уполномоченного «каким-либо государственным органам и должностным лицам» (Ст.2, ч.1). Аналогичная норма присутствует в актах Республик Башкортостан и Татарстан, Смоленской и Омской областей и Эвенкийского автономного округа. В законе Красноярского края отмечается также независимость Уполномоченного от органов местного самоуправления. В актах Волгоградской и Свердловской областей говорится лишь о независимости Уполномоченного. В отклоненном губернатором законе Мурманской области, напротив, говорится, что «Уполномоченный при осуществлении своих полномочий подотчетен Мурманской областной Думе и может быть заслушан на ее заседании» (ст.3). В законе Саратовской области понятие «независимость Уполномоченного» вообще не используется, зато присутствует специальная Статья 35, первый абзац которой гласит «Должность Уполномоченного относится к государственным должностям категории «А» и входит в сводный перечень государственных должностей Саратовской области».

В законе Республики Башкортостан ничего не упоминается о порядке финансирования Уполномоченного, но судя по тому, что «Для обеспечения деятельности Уполномоченного назначаются помощники (референты) из числа работников аппарата Секретариата Государственного Собрания» (ст. 38), структура Уполномоченного является практически частью структуры представительного органа власти. Эта тенденция достигла своего яркого проявления в законе Санкт-

Петербурга, где прямо указано, что «Уполномоченный и его аппарат являются структурным подразделением Законодательного Собрания (ЗС) Санкт-Петербурга» (ст.1, ч.2). Соответственно, ЗС может давать ему указания, а он «представляет ЗС каждые полгода отчеты о работе» (ст. 19). Структура аппарата Уполномоченного утверждается ЗС по его представлению, а финансируется его деятельность из сметы ЗС.

2. Требования к кандидатуре Уполномоченного.

Во всех рассматриваемых случаях, за исключением Санкт-Петербурга и Саратовской области, законодатели вводят определенные ограничения и требования к кандидату: возраст - не менее 30 (Красноярский край, Свердловская и Омская области) или 35 лет (все остальные случаи, включая Федеральный закон); требование проживания на территории региона (в Республиках Башкортостан и Татарстан требуется республиканское гражданство, а в Федеральном законе - российское). Требование наличия юридического образования (с дополнением «как правило») предъявляются в Свердловской, Смоленской и Волгоградской областях, причем в Свердловской области требуется либо наличие стажа работы по юридической специальности не менее 10 лет, либо наличие ученой степени в области права.

Наличие у кандидата необходимых познаний в области прав и свобод человека является необходимым условием во всех регионах, при этом в Республике Башкортостан, Красноярском крае, Мурманской области и в Эвенкийском округе требуется также наличие опыта правозащитной деятельности. В большинстве актов указывается также необходимость доверия общественности к рассматриваемой кандидатуре. В Федеральном законе от кандидата требуются «познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты» (Ст. 6).

В наиболее лаконичной форме требования (точнее, пожелания) к кандидатуре на пост Уполномоченного сформулированы в законе Санкт-Петербурга: «При голосовании принимается во внимание репутация кандидата и наличие у него опыта защиты прав и свобод человека и гражданина» (ст.5) и в законе Саратовской области: «На должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, имеющее познания в сфере прав и свобод человека и гражданина» (Ст. 4). Как видно, в последнем случае репутация кандидата или опыт правозащитной деятельности даже не упоминаются.

3. Выдвижение кандидатуры Уполномоченного.

Процедура выдвижения кандидатуры Уполномоченного является одним из наиболее существенных моментов, и ее характер может дать представление о степени авторитарности или демократичности политического режима в регионе. Так, среди рассматриваемых случаев «авторитарный» полюс представлен Законом Республики Башкортостан и законопроектом Волгоградской области, где правом представления кандидатуры пользуется исключительно Председатель Государственного собрания республики и Глава администрации области.

В Свердловской области кандидатура Уполномоченного представляется совместно Губернатором области и Председателем областного суда. В законопроектах Мурманской области и Эвенкийского округа, а также в законах Красноярского края, Смоленской и Саратовской области процедура номинации выглядит более демократично - правом представления кандидата пользуются как Глава администрации, так и депутаты законодательного органа. В законопроекте Республики Татарстан правом выдвижения кандидатуры наряду с Президентом республики и депутатами Государственного Совета пользуется также Президиум государственного Совета. Законопроект Омской области распространяет это право и на «выборные органы местного самоуправления Омской области (Ст. 4).

В законе Смоленской области, кроме того, специально указано, что «Любое лицо или общественное объединение вправе обратиться через депутата с предложением по кандидатуре уполномоченного» (ст.5, ч.1). Аналогичная возможность обращения со своими предложениями к Губернатору или Председателю областного суда оговаривается для «любого лица или общественного объединения» в Законе Свердловской области (ст.6, ч.3).

Эта тенденция привлечения к процедуре выдвижения более широкого круга граждан получила свое дальнейшее развитие в Законе Санкт-Петербурга, где статья 4 гласит: «Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного могут вносить:

- губернатор СПб;
- депутаты Законодательного Собрания - депутаты Государственной Думы РФ от СПб.;
- депутатские объединения СПб.;
- представительные органы местного самоуправления в СПб.;
- действующие в СПб общественные объединения, отделения общероссийских

- политических партий и СПб. региональные политические партии.»

Согласно 7 статьи Федерального закона «Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного могут вноситься в Государственную думу Президентом РФ, Советом Федерации, депутатами Государственной думы и депутатскими объединениями в Государственной Думе».

4. Избрание Уполномоченного.

Избрание Уполномоченного во всех рассматриваемых случаях производится законодательным органом области или города. В семи из одиннадцати рассматриваемых региональных случаев выборы производятся «простым большинством голосов от общего числа депутатов при тайном голосовании» (Республика Башкортостан, Мурманская, Смоленская и Саратовская области, Эвенкийский национальный округ). В Красноярском края, Свердловской и Волгоградской областях для избрания требуется не менее двух третей голосов депутатов. В законопроектах Республики Татарстан и Омской области используется также такое заимствование из Федерального закона «Об уполномоченном по правам человека РФ», как включение в список для тайного голосования двумя третями голосов депутатов.

Этот парадокс - требование квалифицированного большинства при внесении в список и обычного при избрании – содержащийся в Федеральном законе, отражает политические баталии при принятии Федерального закона и расклад политических сил в Государственной Думе в 1997 г. Столь парадоксальное требование (Ст. 6 Федерального закона) явилось результатом попытки либерального меньшинства не допустить избрания на пост Уполномоченного кандидата от КПРФ О.О.Миронова¹. Заимствование же этой нормы в региональных законопроектах представляется неоправданным.

Максимально открытая процедура выдвижения кандидатов, предусмотренная в законе Санкт-Петербурга влечет за собой и двух туровую систему голосования. В первом туре путем тайного рейтингового голосования определяются два кандидата, набравшие наибольшее число голосов. Во втором туре Уполномоченный избирается из двух кандидатов простым большинством голосов при условии, что за него проголосовало более половины от общего числа депутатов. (ст.5).

За исключением Республики Башкортостан, где Уполномоченный избирается на четыре года, во всех остальных рассматриваемых случаях

срок его полномочий установлен в пять лет. Из этих двух вариантов (4 и 5 лет) более предпочтительным является второй, так как пятилетний срок обеспечивает разрыв цикла деятельности Уполномоченного с четырехлетним циклом деятельности регионального законодательного органа, что обеспечивает большую независимость Уполномоченного. Эта же норма – пятилетний срок – записана и в Федеральном законе.

5. Сфера компетенции и задачи.

Как указывается практически во всех рассматриваемых законодательных актах, Уполномоченный рассматривает заявления и обращения по поводу нарушений прав человека и жалобы на действия, бездействие или решения государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих, нарушающих права и свободы человека и гражданина. Часто законодатель специально оговаривает ограничение компетенции Уполномоченного в сфере своей собственной компетенции. Так, в Ст. 16, ч.2 Федерального закона указывается: «Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации». Соответственно, в законах Смоленской и Саратовской областей отмечается, что Уполномоченный не принимает к рассмотрению жалобы на законы Смоленской (Ст.10) и Саратовской (Ст.13) областей, в законопроекте Мурманской области что «Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения областной Думы» (ст.13). В законе Республики Башкортостан и в законопроектах Омской области и Эвенкийского национального округа из сферы компетенции Уполномоченного выводятся «действия и решения» не только законодательного органа субъектов РФ, но и «местных представительных органов».

В законе Свердловской области и в законопроектах Республики Татарстан и Волгоградской области оговаривается ограничение компетенции в отношении решений не представительной, а судебной властей. Жалобы на решения судей и судов могут быть приняты только в случаях нарушения прав человека в процессе судопроизводства либо отказа судом в приеме жалобы на действия власти или должностных лиц.. В законе Санкт-Петербурга оговаривается, что «Заключения Уполномоченного не могут содержать политических оценок решений, принимаемых органами государственной власти Санкт-Петербурга по вопросам их ведения» (ст. 10). Вместе с тем Уполномоченный обладает

правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании, а также правом внесения на рассмотрение губернатора Санкт-Петербурга проектов распоряжений по вопросам, касающимся соблюдения прав и свобод граждан.

Наряду с приемом и рассмотрением жалоб жителей города, петербургские законодатели так определили задачи деятельности Уполномоченного:

«- организация и осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти Санкт-Петербурга, органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге, их должностными лицами;

- содействие восстановлению нарушенных прав граждан;

- содействие совершенствованию законодательства Санкт-Петербурга в части соблюдения прав человека;

- информирование жителей Санкт-Петербурга о положении в области обеспечения и защиты прав и свобод человека;

- содействие совершенствованию механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

- содействие координации деятельности органов государственной власти Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге.» (ст.2)

В законе Смоленской области к этим задачам добавляются также «правовое просвещение и разъяснение гражданам их прав и свобод, форм и методов их защиты», а также «развитие международного сотрудничества в области прав человека» (ст.2). Сходные задачи сформулированы законодателями и в других регионах.

В законопроекте Республики Татарстан присутствует такая инновация, как список приоритетов: «Приоритетными в деятельности Уполномоченного является защита прав детей; женщин, пострадавших от дискриминации; репрессированных народов; беженцев и вынужденных переселенцев; лиц, принадлежащих к социально уязвимым слоям населения; военнослужащих срочной службы; лиц, находящихся в местах принудительного содержания» (Ст. 17).

Один из немногих региональных законов, где фактически отсутствуют какие-либо ограничения по предмету ведения Уполномоченного, за исключением «жалоб на решения федеральных государственных органов, должностных лиц и государственных служащих,

осуществляющих свою деятельность за пределами Красноярского края» (Ст. 13, ч. 2) является закон Красноярского края.

6. Порядок инициирования рассмотрения дела.

Наиболее общим способом инициирования рассмотрения дела является его начало на основе жалобы или заявления граждан. Уполномоченный ведет прием граждан и рассматривает жалобы, обращения и заявления лиц, права и свободы которых были нарушены. Во всех рассматриваемых случаях кроме Федерального закона, Законов Красноярского края и Саратовской области и законопроекта Омской области, законодатели предусмотрели, что жалобы могут подаваться лицами и негосударственными организациями, уставной целью которых является защита прав человека, при условии согласия на это лица, права и свободы которого были нарушены. При этом Уполномоченный обязан возбудить дело только в случае, если все иные правовые средства не дали результатов, либо у заявителя нет иных правовых средств защиты. В Федеральном законе предусмотрено, что Уполномоченный вправе сам передать жалобу гражданина государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, компетентному в ее разрешении, в законе Свердловской области отмечается, что Уполномоченный также может приложить к жалобе свое мнение по существу дела.

Жалобы могут быть поданы любым лицом, независимо от гражданства, право которого были нарушены на территории данного субъекта РФ, в срок, не позднее одного года с момента нарушения прав либо с момента, когда заявителю стало об этом известно. В случае особой общественной значимости жалобы, она может быть принята и в случае нарушения этих требований (в Федеральном законе, в законах Красноярского края и Саратовской области последняя возможность не предусмотрена).

В законах ряда регионов особо оговаривается порядок подачи жалоб из мест заключения:

в «Жалобы, адресованные Уполномоченному лицами, содержащимися в местах лишения свободы: просмотру администрацией мест принудительного содержания не подлежат и в течение суток доставляются Уполномоченному» (ст. 19 Федерального закона, ст.11 Закона Смоленской области; ст. 15 Закона Саратовской области, ст.16 законопроекта Мурманской области; ст. 10, ч. 8 законопроекта Эвенкийского округа);

в «Заявления, жалобы и письма, направляемые Уполномоченному лицами, находящимися в местах лишения свободы, цензуре и перлюстрации не подлежат» (ст. 17 Закона Республики Башкортостан);

Наряду с рассмотрением дела на основе поданной жалобы или заявления, во всех рассматриваемых законах и законопроектах предусмотрено инициирование рассмотрения дела по собственной инициативе Уполномоченного. Приведенная ниже формулировка Свердловского закона повторяется в других законодательных актах с очень небольшими изменениями: «При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав человека либо в случаях, имеющих особое общественное значение, Уполномоченный вправе возбудить производство по этим делам по собственной инициативе, известив о возбуждении производства по делу соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо» (Ст.10, ч.5).

В Федеральном законе присутствует несколько иная формулировка такой возможности: «При информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанные с необходимостью защиты лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции» (Ст. 21). Практически такая же формулировка присутствует и в Красноярском законе.

Особый характер взаимоотношений с законодательным Собранием Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге определяет дополнительные возможности инициирования расследования. Как указано в ч.1 ст.10 Закона, Уполномоченный «проверяет по поручению Законодательного Собрания, по обращению губернатора Санкт-Петербурга в Законодательное Собрание либо по собственной инициативе информацию о случаях нарушений прав и свобод человека и гражданина, а также об отдельных фактах ущемления прав человека и гражданина, представляющих особую общественную опасность».

7. Полномочия при рассмотрении дела
Во всех рассматриваемых актах правам Уполномоченного при проведении проверки посвящены специальные статьи законов. Так, Уполномоченный Свердловской области при проведении проверки по жалобе «вправе:

в беспрепятственно посещать любые государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения;

в запрашивать и получать в установленном законом порядке от органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц любые необходимые для производства по делу сведения, документы и материалы;

в получать объяснения от любых должностных лиц по обстоятельствам, подлежащим выяснению;

в проводить самостоятельно или совместно с компетентными органами и должностными лицами проверку деятельности государственных и муниципальных учреждений, относительно которых он располагает информацией о грубых или массовых нарушениях прав человека.» (ст.12, ч.2).

Эти формулировки полностью повторяются в законопроекте Волгоградской области. В законах Смоленской и Саратовской областей, в отклоненном губернатором законе Мурманской области и в законопроектах Омской области и Эвенкийского округа также повторяются эти формулировки, только из третьего дефиса исключаются судьи. В законе Республики Башкортостан, по сравнению со Свердловским законом, в первом дефисе отсутствует упоминание об органах местного самоуправления, отсутствует право получения объяснений от любых должностных лиц, а также право самостоятельно проводить проверку деятельности учреждений (только совместно с компетентными органами).

В Федеральном законе, в законах Красноярского края, Саратовской области и в законопроекте Омской области выделяется также такое право Уполномоченного, как «беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения» (Ст.19и Ст. 13, соответственно).

В законе Санкт-Петербурга в дополнение к указанным выше возможностям Уполномоченного добавляются и такие его права:

в принимать участие с правом совещательного голоса в заседаниях Законодательного Собрания и Правительства Санкт-Петербурга, других коллегиальных органов Законодательного Собрания и Администрации Санкт-Петербурга;

в в случае грубого или массового нарушения прав граждан

безотлагательно выступить с докладом на очередном заседании Законодательного Собрания.» (Ст.13)

Последняя возможность предусмотрена также в отклоненном законе Мурманской области.

В законопроекте Омской области упоминается также право Уполномоченного «присутствовать на заседаниях представительных органов», а также указывается конкретный (пятидневный) срок для представления необходимых Уполномоченному документов и материалов (Ст. 13).

В ряде законов и законопроектов существует также право «обращаться в компетентные государственные учреждения по проведению экспертных исследований и подготовке заключений по вопросам, подлежащим разрешению в ходе проверки» (Республика Башкортостан, Эвенкийский округ, Мурманская область, Санкт-Петербург) (в Федеральном законе и в законе Красноярского края это право сформулировано более жестко: не «обращаться в ... компетентные учреждения», а «поручать...» ; а также «знакомиться 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» (Российская Федерация, Республика Башкортостан, Эвенкийский округ, Смоленская и Мурманская области).

Во всех анализируемых документах присутствуют упоминание о том, что «При рассмотрении обращения (жалобы) Уполномоченный обязан предоставить возможность органу государственной власти Санкт-Петербурга, органу местного самоуправления в Санкт-Петербурге или должностному лицу, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, дать объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки.» (Приведена формулировка закона Санкт-Петербурга, ст. 12, ч.3, сходные формулировки имеются и в других документах)

Во всех документах имеется также указание, что «Уполномоченный не вправе разглашать сведения, ставшие ему известными в процессе рассмотрения обращения, о частной жизни заявителя и других лиц без их письменного согласия» (ст. 14 закона Санкт-Петербурга). Этому положению везде, кроме закона Санкт-Петербурга, предшествует также

фраза «До вынесения окончательного решения материалы, полученные в ходе производства, разглашению не подлежат».

8. Меры воздействия, применяемые Уполномоченным основной мерой воздействия, предусмотренной во всех анализируемых документах, является решение, принимаемой 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 (с направлением копии вышестоящему органу ли лицу). Кроме того, во всех актах, кроме закона Санкт-Петербурга, предусмотрена возможность внести в компетентные органы представление о возбуждении дисциплинарного или административного производства в отношении конкретных лиц.

Определенные различия в законах и законопроектах наблюдаются по отношению к возбуждению уголовного производства и иных действий, связанных с судом. Прежде всего, в шести из двенадцати анализируемых документов (Свердловская, Волгоградская и Омская области, Республики Башкортостан и Татарстан, Эвенкийский округ) имеется специальное указание, что «в случае, когда в процессе производства по жалобе обнаруживаются признаки уголовно наказуемого деяния, Уполномоченный передает имеющиеся в его распоряжении материалы органам, к ведению которых отнесено возбуждение уголовного преследования, и прекращает дальнейшее производство по делу, известив об этом заявителя» (Ст.12, ч.4 закона Свердловской области). Соответственно, в актах этих регионов не упоминается возможность представления о возбуждении уголовного дела.

Такая возможность, однако, присутствует в законе Смоленской и Саратовской областей, в законопроекте Эвенкийского округа и в неподписанном губернатором законе Мурманской области. В Федеральном законе сформулировано право Уполномоченного «обратиться в суд с заявлением в защиту лица, права и свободы которого нарушены действиями, бездействиями или решениями органов государственной и местной власти или их должностных лиц, а также участвовать в процессе в установленной законом форме». Федеральным законом предусмотрено также право «обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи» (Ст. 29, ч. 1 и 3).

Аналогичные положения имеются в законах Республики Башкортостан Смоленской и Саратовской областей, в законопроектах Республики Татарстан, Мурманской области и Эвенкийского округа, за исключением. Однако, возможности обращения в прокуратуру.

В Законе Саратовской области указано также такое право Уполномоченного, как «...изложить свои доводы должностному лицу, которое праве вносить протесты [на приговоры суда], а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора» (Ст.24).

В четырех из одиннадцати рассматриваемых региональных актов (Законы Свердловской области и Санкт-Петербурга, законопроекты Волгоградской области и Эвенкийского округа) присутствует положение о том, что в случае, если дело о нарушении прав человека касается действий или решений государственных органов Российской Федерации, либо представительств других субъектов РФ или иностранных государств на территории данного субъекта РФ, Уполномоченный может направить им свои предложения, передав материалы Уполномоченному по правам человека РФ или в другой компетентный орган.

В Федеральном законе, в законах Свердловской, Смоленской и Саратовской областей, в Волгоградском, Мурманском и Эвенкийском законопроектах отмечается также право Уполномоченного обратиться в соответствующий представительный орган с ходатайством о создании комиссии по расследованию фактов нарушения прав человека в случаях, имеющих особое общественное значение, а также участвовать в работе этой комиссии. Наконец, в законе Республики Башкортостан записано такое право Уполномоченного, как «обращаться в Конституционный Суд Республики Башкортостан с заявлением или жалобой на нарушение прав и свобод человека и гражданина законом, примененным или подлежащим применению в конкретном случае». (ст. 31). В законопроекте Республики Татарстан отмечается право Уполномоченного в таком случае обратиться также и в Конституционный Суд Российской Федерации. Право обращения в Конституционный суд предусмотрено также и для Федерального Уполномоченного. В большинстве актов отмечено также право опубликовать сообщение о результатах рассмотрения, с предоставлением возможности приложения объяснений заинтересованных лиц.

Наряду с перечнем мер, которые Уполномоченный может принять по результатам расследования конкретных случаев нарушения прав

человека, во всех законах и законопроектах указываются его возможные действия на основании анализа и обобщения как своей практики, так и сложившейся в регионе ситуации с соблюдением прав человека. К числу таких общих действий относятся право направлять органам власти и должностным лицам предложения и рекомендации по обеспечению прав человека и совершенствованию административных процедур, а также право направлять соответствующим лицам и органам, обладающим правом законодательной инициативы, свои предложения о внесении изменений в действующее законодательство.

Дальнейшее развитие прерогатив Уполномоченного в этом направлении отражено в законе Санкт-Петербурга, часть 2 статьи 10 которого гласит: «Уполномоченный обладает правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании, а также правом внесения на рассмотрение губернатора Санкт-Петербурга проектов распоряжений по вопросам, касающимся соблюдения прав и свобод граждан».

Следует особо отметить такое право Уполномоченного, свидетельствующее о понимании нашими законодателями важной роли международного правозащитного движения, как присутствующее в законе Свердловской области и Эвенкийском и Волгоградском законопроектах право обращаться с заявлением в международные правозащитные организации. В законопроекте Республики Татарстан присутствует также статья 22, гласящая: «В исключительных случаях, если имеющихся в его распоряжении средств реагирования недостаточно, Уполномоченный вправе обратиться в Европейскую Комиссию или Европейский суд по правам человека с соответствующим представлением». Следует специально подчеркнуть, что такая возможность в Федеральном законе не присутствует.

Общим для всех законодательных актов является положение о предоставлении ежегодного доклада о соблюдении прав человека в регионе, который подлежит публикации.

9. Проблема неприкосновенности Уполномоченного.

Если Федеральный закон четко оговаривает неприкосновенность федерального Уполномоченного, его жилища, багажа, переписки и т.д., то проблема неприкосновенности регионального Уполномоченного по правам человека является одной из нерешенных проблем регионального законодательства. С одной стороны, в силу специфики задач своей деятельности наделение его неприкосновенностью представляется вполне естественным. По этому пути и пошли законодатели Свердловской

области. Статья 17 закона об Уполномоченном Свердловской области гласит: «Уполномоченный по правам человека неприкосновенен. Он не может быть арестован, задержан, за исключением случаев задержания на месте преступления, подвергнут приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия Палаты Представителей ЗС Свердловской области в течение всего срока полномочий».

Законопроекты Республики Татарстан и Эвенкийского автономного округа распространяют неприкосновенность Уполномоченного на его жилое и служебное помещение, багаж, личное и служебные транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также принадлежащие ему документы. Более того, как гласит ч.2 ст.16 законопроекта Эвенкийского округа, «Уполномоченный вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с выполнением им своих обязанностей», повторив тем самым аналогичное положение Федерального закона.

Однако другие законодатели не пошли по этому пути, и причина, по-видимому не столько не в недопонимании важности этого института, сколько в отсутствии в федеральном законодательстве самой возможности неприкосновенности избираемых лиц на уровне субъекта федерации. Как известно, неприкосновенностью не обладают и депутаты региональных парламентов, а неприкосновенность губернаторов связана с их одновременным членством в Совете Федерации. В то же время представляется ясным, что в этом случае неприкосновенность должна иметь место, однако для этого должны быть внесены соответствующие изменения в федеральное законодательство. Скорее всего, именно этот путь имеется в виду в законопроекте Волгоградской области, в статье 17 которого, озаглавленной «Неприкосновенность Уполномоченного по правам человека» говорится: «Социальные и иные гарантии деятельности уполномоченного по правам устанавливаются Федеральным законодательством и законами Волгоградской области».

* * *

Подводя итоги, можно сделать заключение как о наличии значительной общей базы в анализируемых региональных законах об Уполномоченном по правам человека, так и о существовании определенных различий. Общим является утверждение кандидатуры Уполномоченного на заседании регионального представительного органа,

возможность инициирования его расследования как на основании жалобы, так и по собственной инициативе, широкие возможности при проведении расследования, рекомендательный характер его решений, а также гласность его работы (обязательная публикация его докладов). Определенные различия наблюдаются в положении института Уполномоченного среди властных структур региона - если в большинстве рассмотренных случаев институт Уполномоченного структурно и финансово самостоятелен, то в Республике Башкортостан его деятельность осуществляется с помощью сотрудников Секретариата Государственного Собрания, а в Санкт-Петербурге этот институт является структурным подразделением Законодательного Собрания. Существенно различается и степень открытость процедуры выдвижения кандидатов на должность Уполномоченного - на одном полюсе здесь находится законопроект Волгоградской области, где таким правом наделен только Глава областной администрации, на другом - закон Санкт-Петербурга, где этим правом обладают не только депутаты, но и региональные общественные организации, а также законопроект Омской области, в котором это право распространяется на представительные органы местного самоуправления.

Различаются законодатели различных регионов и в подходе к компетенции Уполномоченного с точки зрения включения в нее решений органов представительной власти региона и органов местного самоуправления, а также в подходе к возможности получать объяснения в ходе расследования от судей. В одних регионах предусмотрено обращение Уполномоченного в суд с заявлением о возможном нарушении прав человека, а также его ходатайство о пересмотре вступившего в силу решения суда, в других такая возможность опускается. Это различие связано, возможно, с принятием или неприятием региональным законодателем тезиса о необходимости передачи дела в «компетентные органы» при обнаружении в нем состава уголовной ответственности. Интересным представляется опыт петербургских законодателей, наделивших Уполномоченного правом законодательной инициативы, отсутствующим у Уполномоченных в других регионах.

Сравнивая между собой положения Федерального закона с аналогичными положениями региональных законов и законопроектов, можно отметить наличие существенных вариаций, обусловленных как спецификой регионального уровня, так и особенностями конкретных регионов. Федеральный закон действительно служит как бы модельным

законом, положения которого широко используются в региональном законодательстве. Наибольшими новациями по сравнению с федеральным прототипом обладает, по-видимому, закон Санкт-Петербурга. Результаты рассмотрения свидетельствуют как о наличии вполне естественных различий в подходе регионального законодателя к деятельности Уполномоченного по правам человека, так и о существенной общей части, дающей реальное основание для эффективного начала деятельности этого столь нужного для современной России института. Вместе с тем конкретные результаты становления института регионального Уполномоченного будут зависеть не только от принятых законов, но и от баланса политических сил в конкретных российских регионах, от участия или неучастия в этом процессе общественных, и прежде всего, правозащитных организаций. Анализ этих процессов будет являться предметом наших последующих работ.

Литература

1. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт.- М.: Издательство БЕК, 1996. - 408 с.
2. Хиль-Роблес, Альваро. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). - М.: Ad Marginem, 1997. - 335 с.
3. Stacey, Frank A. Ombudsman compared. - Oxford: Clarendon Press, 1978. - 256 p.
4. Башимов М.С. Институт Уполномоченного по правам человека в России. // Представительная власть, 1997, N 2-3, с. 50-60.
5. Бойцова В.В. Формирование института омбудсмана в России. // Известия вузов. Правоведение. 1994, N5-6, с.67-80.
6. Сироткин С. Предисловие к книге Евы Лентовской «Как начиналась работа уполномоченного по гражданским правам». - М., 1997. - С. 7-12.