

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ

Аннотация: Объектом исследования является институт уполномоченных по правам человека в Российской Федерации, в частности, региональных уполномоченных по правам человека. Предмет исследования – правовое регулирование деятельности региональных уполномоченных по правам человека. Особое внимание уделяется автором анализу регулирования деятельности региональных государственных правозащитников федеральным законодательством России. Рассматриваются последние нововведения федерального законодательства в сфере регулирования деятельности региональных уполномоченных по правам человека. Проводится анализ нового законодательства по вопросам регулирования деятельности региональных уполномоченных по правам человека. Методология исследования основывается на диалектических принципах системного подхода к анализу явлений и процессов, а также всеобщей связи и развития. Новизна исследования заключается в том, что с момента появления в нашей стране нового государственного правозащитного механизма – института уполномоченных по правам человека на протяжении уже почти двадцати лет в Государственную Думу Российской Федерации неоднократно вносились различные проекты федерального закона «Об основах деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». Необходимость принятия такого закона диктовалась неурегулированностью отношений федерального и региональных государственных правозащитников, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и региональных уполномоченных, а также недостаточными гарантиями независимости региональных уполномоченных в некоторых субъектах РФ. Однако все это время правовой основой деятельности региональных омбудсменов являлись исключительно региональные законы. В настоящее время проблема решена в связи с принятием Федерального закона от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека». Особым вкладом автора в исследование темы является практическое участие в подготовке проекта данного закона в составе рабочей группы при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации.

Ключевые слова: Федеральный закон, региональное законодательство, неурегулированность отношений, правовой статус, защитник прав человека, защита прав человека, единое правовое пространство, осужденный, правовое положение иностранцев, правозащитная деятельность.

Abstract: The object of this research is the institution of commissioners for human rights on the Russian Federation, including the regional commissioners for human rights. The subject of this research is the legal regulation of the work of regional commissioners for human rights. A special attention is given to the analysis of regulation of the work of regional state human rights activists by the federal legislation of Russia. The article examines the latest innovations of the federal legislation in the area of regulation the work of regional commissioners for human rights. The scientific novelty of this research consists in the fact that since the emergence of the new state mechanism for human rights in the Russian Federation – the human rights institution – over the period of almost twenty years State Duma adopted several amendments to the federal law “On the Principles of the Activity of Commissioners for Human Rights in Constituents of the Russian Federation”. The need for introduction of such law was justified by the lack of proper regulation in the relationship between federal and regional human rights activists, federal executive authorities, and regional commissioners, as well as the insufficient guarantees of the independence of regional commissioners in certain constituents of the Russian Federation. This whole time, only regional laws served as the legal basis of the activity of regional ombudsmen. Currently, the problem is solved due to adoption of the Federal Law of April 6, 2015 No.76-FZ “On Introducing Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation for Improvement of Activities of Commissioners for Human Rights”. The author’s contribution into this research consists in his participation in the course of development of this legislative law as a part of a team under the Commissioner for Human Rights of the Russian Federation.

Keywords: Convict, common legal space, protection of human rights, human rights defender, legal status, unsettled relations, regional legislation, Federal Law, legal status of foreign citizens, human rights activity.

Государственные институты и правовые системы

Разработка региональной нормативной базы института Омбудсмана в России началась еще до вступления в силу федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ», в котором одна из статей (ст. 5) давала право регионам учреждать у себя аналогичный институт. Так, раньше, чем на федеральном уровне, были приняты соответствующие законы в Республике Башкортостан и Свердловской области, там же были избраны и первые региональные парламентские омбудсмены.

Первым субъектом Российской Федерации, с которого началось становление института Уполномоченных по правам человека в российских регионах, стала Республика Башкортостан. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан» был подписан президентом Республики 29 апреля 1996 года.

Вторым по времени появления региональным омбудсманом в Российской Федерации стал уполномоченный по правам человека в Свердловской области, избранный 1 ноября 1997 года. Закон «Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области» был подписан губернатором еще 14 июня 1996 года.

Но уже в третьем субъекте – в Смоленской области закон «Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области» был принят Смоленской областной Думой 3 марта 1998 года и подписан губернатором 10 апреля того же года, т.е. после принятия Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1–ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [1].

Во всех остальных субъектах региональные законы принимались с различными вариациями на основе упомянутого Федерального конституционного закона законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ. Поэтому единых требований, единого подхода к созданию и функционированию в нашей стране важнейшего правозащитного института – института уполномоченных по правам человека не существовало.

На протяжении длительного периода в Государственную Думу РФ неоднократно вносились различные проекты федерального закона «Об основах деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». Необходимость принятия такого закона диктовалась неурегулированностью отношений федерального и региональных государственных правозащитников, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, действующих на основе федерального законодательства и региональных уполномоченных, деятельность

которых регулируются законодательством субъектов РФ, а также недостаточными гарантиями независимости региональных уполномоченных в процессе их назначения (избрания), повседневной деятельности, а в ряде случаев и освобождения от должности в некоторых субъектах РФ.

Об этом автор данной статьи писал еще в 2010 году: «...назрела необходимость принятия федерального закона об основах деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации или внесения дополнений в федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Эти дополнения способствовали бы урегулированию отношений региональных уполномоченных с федеральными органами власти» [2. С. 36-37].

В январе 2015 года в Государственную Думу Российской Федерации Президент Российской Федерации В.В.Путин внес проект Федерального конституционного закона о внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», а также проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека».

В настоящее время данные законы приняты Государственной Думой, одобрены Советом Федерации и 6 апреля подписаны Президентом России. Об особенностях внесенных изменений и новеллах в законодательстве о федеральном Уполномоченном по правам человека автор писал в статье «Становление и развитие конституционного законодательства об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», анализируя Федеральный конституционный закон от 6 апреля 2015 г. № 3-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [3].

В рамках же данной статьи представляется целесообразным проанализировать те положения и нормы, которые на федеральном уровне регулируют деятельность региональных уполномоченных по правам человека и позволяют создать в России единую систему государственной защиты прав человека, единое правовое пространство в сфере правозащитной деятельности.

Прежде всего, это Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» [4].

Во-первых, данный закон вносит изменения в ст. 38 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» дополняя ее частью шестой следующего содержания: «Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации при осуществлении своих полномочий вправе беседовать с осужденными и лицами, заключенными под стражу, наедине в условиях, позволяющих представителю администрации учреждения, исполняющего наказания, или следственного изолятора видеть беседующих, но не слышать их.». (Ст. 1)

Во-вторых, аналогичная норма, касающаяся соблюдения прав осужденных, внесена данным законом в ст. 24 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации. (Ст. 2)

В-третьих, глава V Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» дополнена данным законом статьей 32.1-1 следующего содержания:

«Статья 32.1-1. Полномочия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

1. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации средствами, предусмотренными Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», способствует восстановлению нарушенных прав иностранных граждан, а также совершенствованию законодательства Российской Федерации, определяющего правовое положение иностранных граждан, в том числе беженцев.

2. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации при осуществлении своих полномочий, в том числе при проверке жалоб, поступивших от иностранных граждан, вправе посещать центры временного размещения и места временного содержания лиц, ходатайствующих о признании беженцами либо вынужденными переселенцами или о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, лиц, признанных беженцами либо вынужденными переселенцами или получивших временное убежище на территории Российской Федерации, а также специальные учреждения.

3. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации при посещении указанных в пункте 2 настоящей статьи центров временного размещения, мест временного содержания и специальных учреждений вправе беседовать с находящимися в них

лицами наедине в условиях, позволяющих представителю администрации центра временного размещения, места временного содержания или специального учреждения видеть беседующих, но не слышать их.». (Ст. 4)

Однако, в-четвертых, особую роль в принятом законе играют изменения, которые внесены статьей 3 в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [5]. Эти изменения дополняют указанный закон главой II.1 «Основы статуса государственных органов субъекта Российской Федерации, формируемых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации». Они прежде всего определяют основы правового статуса уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Так, данным законом устанавливается, что конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации в целях обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также для ее осуществления могут учреждаться должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации либо иные государственные должности, создаваться государственные органы.

При этом уполномоченный по правам человека в субъекте РФ при осуществлении своих полномочий независим от каких-либо государственных органов и должностных лиц. Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации назначается (избирается) на должность и освобождается от должности законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации. Порядок организации и осуществления деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации определяется конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации.

В рассматриваемом федеральном законе определено, что уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации назначается (избирается) на должность на срок, установленный конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, но не более чем на пять лет. Одно и то же лицо не может быть назначено (избрано) на должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации более чем на два срока подряд. Вместе с тем, в законе подчеркивается, что данное положение применяется без учета начавшегося до дня вступления в силу на-

Государственные институты и правовые системы

стоящего Федерального закона срока, на который назначалось (избиралось) лицо, замещавшее на этот день должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Принятым законом определяются основные требования к кандидатурам на названную должность, вводятся ограничения и запреты при осуществлении ими своих полномочий. Так, например, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации не может иметь гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации или депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, замещать государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъекта Российской Федерации, муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной либо иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации не вправе быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели. Эта норма в первоначальных вариантах региональных законов была вписана практически во всех субъектах. Однако впоследствии, в процессе внесения изменений и дополнений в законы во многих регионах была исключена. Теперь это требование закреплено уже в федеральном законодательстве, что диктует необходимость коррекции ряда региональных законов. Более того, в рассматриваемом федеральном законе закреплено, что уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации в срок, установленный законом субъекта Российской Федерации, обязан прекратить деятельность, несовместимую с его статусом,

а также приостановить членство в политической партии на период осуществления своих полномочий.

Данный закон сформулировал также и требования к кандидатам, которые могут быть назначены уполномоченными по правам человека. В частности, в законе определено, что на должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации может быть назначен (избран) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий безупречной репутацией, имеющий высшее образование, а также познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты.

Кроме того, законом определяется круг должностных лиц и органов власти, которые вправе вносить в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации предложения по кандидатурам на должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Право вносить в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации предложения о кандидатуре на должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может быть предоставлено высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), депутатам (группе депутатов, фракциям) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органам местного самоуправления, правозащитным организациям, иным органам и организациям.

Законом также установлено, что до назначения на должность уполномоченного по правам человека рассматриваемые кандидатуры законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации обязан согласовывать с федеральным Уполномоченным по правам человека, а в ряде случаев и с иными органами государственной власти и организациями. Так, в анализируемом законе четко прописано, что «до рассмотрения кандидатуры на должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации согласовывает ее с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, а в случае если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации, проводит по ней консультации с иными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и организациями».

Назначенным (избранным) на должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации считается кандидат, за которого проголосовало большинство депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации считается вступившим в должность с момента принесения присяги.

Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации обязан соблюдать требования, ограничения и запреты, установленные федеральными законами и законом субъекта Российской Федерации. Полномочия уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации прекращаются по основаниям, установленным федеральными законами и законом субъекта Российской Федерации. Более того, полномочия уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации могут быть прекращены досрочно. Этот вопрос длительное время был дискуссионным в российском обществе и в российской юридической науке. Теперь в данной дискуссии федеральным законодателем поставлена точка. В рассматриваемом федеральном законе четко определено, что решение о досрочном прекращении полномочий уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации принимается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации после консультаций с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

Полномочия уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации прекращаются досрочно в случае:

- а) его смерти;
- б) подачи им письменного заявления о сложении полномочий;
- в) его неспособности по состоянию здоровья, установленной в соответствии с медицинским заключением, или по иным причинам в течение длительного времени (не менее четырех месяцев) исполнять свои обязанности;
- г) признания его судом недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или объявления его умершим;
- д) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- е) его выезда за пределы субъекта Российской Федерации на постоянное место жительства;
- ж) утраты им гражданства Российской Федерации;

з) утраты доверия в случаях, предусмотренных статьей 13.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

и) несоблюдения им требований, ограничений и запретов, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и законом субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем, истечение срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, или его роспуск не влекут прекращения полномочий уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

В последние годы в России дискуссионным стал также вопрос о взаимодействии в работе по защите прав человека специализированных уполномоченных. Речь идет об уполномоченных по правам ребенка, уполномоченных по правам коренных народов, уполномоченных по защите прав предпринимателей и др. Теперь федеральный законодатель определил, что законом субъекта Российской Федерации на уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации могут быть возложены функции уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъекте Российской Федерации, других должностных лиц, уполномоченных осуществлять защиту прав иных категорий граждан в субъекте Российской Федерации. В соответствии с законом субъекта Российской Федерации на уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации может быть возложена координация деятельности указанных уполномоченных и должностных лиц.

Важное значение имеет также законодательное закрепление на федеральном уровне категории лиц, которые имеют право обращаться за помощью к региональным уполномоченным: уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобы граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории субъекта Российской Федерации.

Особое место в практике работы региональных уполномоченных по правам человека, действующих на основе регионального законодательства, занимают взаимоотношения и взаимодействие с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, опирающимися в своей деятельности на федеральное законодательство. Длительное время этот вопрос не был урегулирован законодательно и в ряде субъектов создавал определенные проблемы. В настоящее время вопрос получил свое разрешение на

Государственные институты и правовые системы

федеральном уровне. В рассматриваемом законе определено, что при рассмотрении жалоб на решения или действия (бездействие) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, а также организаций федерального подчинения уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации вправе:

а) беспрепятственно посещать указанные территориальные органы и организации;

б) запрашивать и получать от них сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалоб;

в) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих указанных территориальных органов, организаций по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалоб;

г) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности указанных территориальных органов и организаций и их должностных лиц.

Жалобы, адресованные уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации лицами, находящимися в местах принудительного содержания, просмотру администрацией мест принудительного содержания не подлежат и в течение 24 часов направляются уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации по вопросам своей деятель-

ности пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов и организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными и иными публичными полномочиями, а также администрациями мест принудительного содержания.

Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации не вправе разглашать ставшие ему известными в процессе рассмотрения жалобы сведения о частной жизни лица, подавшего жалобу, и других лиц без их письменного согласия.

Обеспечение деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и его аппарата осуществляется за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации.

Таким образом, с момента появления в нашей стране нового для ее политической и правовой системы государственного правозащитного механизма – института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в федеральном законодательстве длительное время не были определены основы их правового статуса, что вызывало ряд проблем. В настоящее время вопрос решен в связи с принятием Федерального закона от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека».

Библиография:

1. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1–ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 9, ст. 1011.
2. Волков Н.А. Возникновение института уполномоченных по правам человека в политической системе современного российского общества // Вестник Екатеринбургского института. Научный журнал. М., 2010. № 2 [10]. С. 32-37.
3. Федеральный конституционный закон от 6 апреля 2015 г. № 3-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/617620/#ixzz3iqRcquesB>
4. Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека». ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/617608/#ixzz3iqQiwQ4H>
5. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/12117177/#ixzz311k5Vzfx>

References (transliterated):

1. Volkov N.A. Vozniknovenie instituta upolnomochennykh po pravam cheloveka v politicheskoi sisteme sovremennogo rossiiskogo obshchestva // Vestnik Ekaterinins kogo instituta. Nauchnyi zhurnal. M., 2010. № 2 [10]. S. 32-37.