

УДК 342.2

**РОССИЙСКОМУ РЕГИОНАЛЬНОМУ ОМБУДСМЕНУ  
– ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ФАРВАТЕР**

© 2020 г. Н.В. Стус, Е.А. Кулишенко

Белгородский государственный  
национальный исследовательский  
университет  
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

National Research University  
Belgorod State University  
85, Pobedy str.,  
Belgorod, 308015

*Институт Уполномоченного по правам человека является относительно новым для Российской Федерации. Вопросы эффективности реализации полномочий данного института остро стоят на современном этапе защиты прав и свобод человека. В статье исследуются правовые проблемы, связанные с компетенцией, организацией деятельности, разграничением полномочий между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и уполномоченными субъектов Федерации. Особое внимание авторами уделено перспективам развития института, вносятся предложения по приведению соответствующих законов субъектов к единым стандартам с целью включения новых федеральных установлений в законодательство субъектов Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** конституция, уполномоченный по правам человека, омбудсмен, полномочия, защита прав и свобод, правозащитная деятельность, субъекты Российской Федерации.

*The institution of the Commissioner for human rights is relatively new for the Russian Federation. Questions of the effectiveness of the implementation of the powers of this institution are acute at the present stage of protection of human rights and freedoms. The article examines the legal problems related to the competence, organization of activities, and the division of powers between the Commissioner for human rights in the Russian Federation and the commissioners of the Federation's constituent entities. The authors pay special attention to the prospects for the development of the institution and make proposals to bring the relevant laws of the constituent entities to uniform standards in order to include new federal regulations in the legislation of the constituent entities of the Russian Federation.*

**Keywords:** constitution, commissioner for human rights, ombudsman, powers, protection of rights and freedoms, human rights activities, constituent entities of the Russian Federation.

Защита прав и свобод человека является неоспоримым общим знаменателем современных государств. Россия в контексте известных ценностных установок отнесла такую защиту наряду с признанием и соблюдением к конституционным обязанностям государства [1]. Осуществление данной обязанности требует соответствующих институциональных решений. Одно из таковых – учреждение и развитие института уполномоченного по правам человека, в том числе в региональном измерении. Поскольку уполномоченный по правам человека в субъекте – элемент института омбудсмена в Российской Федерации, он функционирует в общегосударственном фарватере, определенном Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1996 г. № 1 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». При этом общность правозащитных задач в силу п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции России не ограничивает субъекты Российской Федерации в выборе наиболее подходящих для этого моделей своего уполномоченного по правам человека. Одни субъекты оперативно откликнулись на введенную законом возможность учреждать такую правозащитную должность, другие медлили, видимо, выбирая для себя оптимальный вариант. Так, к 2000 г. законы о региональных уполномоченных по правам человека были приняты в 20 субъектах, к 2005 г. – 36, к 2010 – 68. В 2016 году окончательно завершился учредительный этап формирования института уполномоченных во всех субъектах Российской Федерации: приняты и действуют специальные законы, закрепляющие их статус, и назначены уполномоченные [2].

Однако подобное развитие института, формирование разветвлённой сети уполномоченных не только прирастили правозащитный потенциал региона, но и явили правовые несовершенства, связанные с компетенцией, организацией деятельности, разграничением полномочий между федеральным и региональным уполномоченными по правам человека. Это потребовало принятия 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», чем было положено начало нового этапа развития исследуемого института в направлении обеспечения единообразного подхода к его формированию в нашей стране. Внесенные изменения, закрепив на федеральном уровне основы правового статуса региональных уполномоченных, повысили гарантии их независимости, эффективности работы и степень взаимодействия с органами публичной власти [3].

Закономерно, что изменение федерального правового регулирования сказалось на необходимости приведения соответствующих законов субъектов к единым стандартам. В данном вопросе имеются определенные сложности относительно как понимания смысла и содержания новейших норм федерального законодательства, посвященного региональным уполномоченным, так и необходимости уточнения их отдельных положений. Вне правового регулирования остались также вопросы взаимодействия уполномоченных с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Анализ регионального законодательства демонстрирует существенные различия в статусах уполномоченных, их правах, обязанностях, ответственности и организационных основах деятельности. Подходы к решению вопросов правового статуса и обеспечения деятельности омбудсменов в субъектах Российской Федерации разнятся. С одной стороны, такие различия не противоречат адресованным субъектам предметоведческим конституционным положениям, с другой – оборачиваются тем, что жители различных регионов, обращающиеся к региональным уполномоченным, оказываются в неравных условиях с точки зрения возможностей получения от них полноценной правозащитной помощи. Это, например, касается наличия права регионального омбудсмена ходатайствовать о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела, права законодательной инициативы, наличия собственных аппаратов, обеспечивающих деятельность уполномоченных по правам человека, наличия административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченного и т.д. [4, с. 5].

Указанные недостатки законодательного регулирования в совокупности усложняют деятельность региональных уполномоченных. Эти обстоятельства эффективно и полноценно могут быть устранены только путем принятия законодательного акта федерального уровня, регулирующего основы правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Пока такого комплексного законодательного акта нет. Наличие же отдельных положений статьи 16.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не решает вопроса унификации регионального законодательства, регулирующего деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

На наш взгляд, необходимо произвести гармонизацию правовых основ института уполномоченного по правам человека путем разработки и принятия унифицированного федерального законодательного акта, касающегося деятельности региональных омбудсменов. Он мог бы регламентировать работу, порядок назначения, освобождения от должности, а главное – компетенцию региональных уполномоченных. Эта идея уже получала законопроектное воплощение. Проект Федерального закона № 573725-7 «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» принят в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации [5] еще в конце 2018 г. Целью законопроекта, согласно пояснительной записке [6], является «установление единых принципов организации деятельности региональных уполномоченных и закрепление общих начал их взаимодействия с органами государственной власти и институтами гражданского общества».

Однако полагаем, что положений статей проекта федерального закона не вполне достаточно для решения обозначенной проблемы. На этапе второго чтения необходимо внести в него ряд изменений. В первую очередь, необходимо скорректировать процедуру подачи жалоб. Проект названного Федерального закона не содержит каких-либо положений касательно изменения процедуры подачи жалоб. При этом статья 16 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» позволяет адресовать жалобу как федеральному, так и региональному уполномоченным по правам человека. Подобная процедура, конечно, поддерживает конституционную свободу реализации права на обращение (ст. 33), но в правозащитном смысле не безупречна в своей целесообразности. Полагаем, необходимо закрепить возможность подачи жалобы Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации только после рассмотрения данной жалобы региональным уполномоченным в случае, если жалоба касается нарушения прав заявителя, произошедшего в субъекте его проживания. То есть обязательный порядок подачи жалобы региональному уполномоченному будет необходим при наличии двух условий: проживание (гражданина России, иностранного гражданина, лица без гражданства) на территории конкретного субъекта Российской Федерации и возникновение события, ставшего основанием жалобы, в том же регионе.

Введение такого правила значительно уменьшит поток жалоб в адрес федерального омбудсмена, позволит найти решение проблем нарушения прав жителей конкретных субъектов «на месте» региональным уполномоченным. Подобное нововведение, полагаем, положительно скажется на эффективности деятельности института уполномоченного по правам человека.

Второе изменение, которое необходимо внести в проект Федерального закона «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», касается возможности обращений, запросов региональных уполномоченных к Уполномочен-

ному по правам человека в Российской Федерации и, наоборот, в случае возникновения споров о дублировании обращений, необходимости оказания помощи по конкретным жалобам. Это, как представляется, позволит оперативно реагировать на факты нарушения прав и свобод и пресекать их. Кроме того, объединение усилий федерального и региональных уполномоченных будет способствовать формированию конституционного партнерства [7] и укреплению системы гарантий прав граждан в субъектах Российской Федерации.

Таким образом, принятие Федерального закона «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» является востребованным, однако с учетом обозначенных проблем и предложенных подходов к их решению.

### **Литература**

1. Мархгейм М.В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д.ю.н. М., 2005.
2. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2016 год, раздел 6.2 «Взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации» // URL: <http://ombudsmanrf.org> (дата обращения: 26.09.2019)
3. Зайцев В.А., Минасян А.А. Уполномоченный по правам человека в контексте взаимодействия палат парламента: опыт России и зарубежных стран // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 10 (101). С. 62-68.
4. Москалькова Т.Н. О совершенствовании законодательного обеспечения деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 4-7.
5. Проект Федерального закона № 573725-7 «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // Доступ из СПС «Консультант Плюс»;
6. Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 573725-7 «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».
7. Мархгейм М.В., Новикова А.Е. Уполномоченный по правам человека как инициатор формирования конституционного партнерства // Черные дыры в Российском законодательстве. 2010. № 5. С. 7-10.