



УДК – 342.7

РОССИЙСКИЙ ОМБУДСМЕН В ПРОЦЕССЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВАХ И СВОБОДАХ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

А.Е. НОВИКОВА*Белгородский
государственный
национальный
исследовательский
университет**e-mail:
alevtina2010@yandex.ru*

В статье представлен авторский анализ содержания ежегодных докладов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на предмет выявления в них роли российского омбудсмена в процессе совершенствования законодательства о правах и свободах человека и гражданина. Итоги осуществленного исследования позволили автору сформулировать некоторые рекомендации по поводу участия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в формировании законодательства о субъективных правах.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, законодательство, законодательная инициатива, взаимодействие, доклад, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство, Конституционный Суд Российской Федерации.

Анализ российского законодательства о правах и свободах человека и гражданина на предмет его совершенствования и приведения в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права является одной из задач Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Эта задача по-прежнему весьма актуальна: поступающие к Уполномоченному обращения граждан свидетельствуют о том, что несовершенство федеральных законов, их несоответствие международным обязательствам Российской Федерации, равно как и изъяны в правоприменительной практике, могут служить причиной нарушения прав и свобод человека. Несмотря на то, что российский омбудсмен обладает ограниченными полномочиями в сфере совершенствования законодательства, имеются конкретные результаты его участия в этом процессе.

Уточним, что впервые самостоятельный раздел «Совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина» появился в Докладе Уполномоченного по правам человека в РФ за 2005 г.¹ и состоял из трех частей «Обращение к субъектам права законодательной инициативы», «Обращение в Конституционный Суд Российской Федерации», «Совершенствование законодательства, регулирующего деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». Аналогичный раздел также содержался в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 г.², а за 2007 г.³ и 2009 г. в докладах сохранилась соответствующая рубрика, но без структурирования.

Итак, проанализированные доклады позволяют утверждать, что Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации участвовал в совершенствовании законодательства о правах человека строго в пределах своей компетенции. К сожалению, сами эти пределы чрезвычайно узки и не включают права законодательной инициативы. Вместе с тем, аргументированное предложение Уполномоченного о наделении его правом законодательной инициативы и о принятии необходимой для этого поправки к ст. 104 Конституции Российской Федерации неоднократно обсуждалось в заинтересованных министерствах и ведомствах начиная с 1999 г., но не получило поддержки.

¹ Российская газета. – 2006, 15 июня; 2006, 21 июня; 2006, 29 июня.

² Российская газета. – 2007, 13 апреля.

³ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 12 февраля 2008 г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 год» // Российская газета. – 2008, 14 марта; Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 17 февраля 2010 г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 год» // Российская газета. – 2010, 28 мая.



В итоге единственным доступным Уполномоченному средством участия в совершенствовании законодательства о правах человека остается обращение к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и дополнении федерального законодательства. Следует, однако, отметить, что и этому процессу препятствует отсутствие необходимых правовых норм о взаимодействии российского омбудсмана с субъектами законодательной инициативы.

Для обеспечения участия в законотворческом процессе и регулирования его механизмов Уполномоченный обратился к обеим палатам Федерального Собрания Российской Федерации с предложением о внесении дополнений в их регламенты, которые устанавливали бы структуру взаимоотношений Уполномоченного с Советом Федерации и Государственной Думой.

Постановлением Совета Федерации от 26 мая 2004 г. № 152-СФ были приняты изменения в Регламент Совета Федерации, регулирующие вопросы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации с Советом Федерации.

Однако комитеты Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы и по конституционному законодательству и государственному строительству, рассмотрев указанные предложения, внесение дополнений в Регламент палаты признали нецелесообразным⁴.

Проведенный анализ ежегодных докладов Уполномоченного по правам человека, позволил сделать вывод, что, российский омбудсмен направил субъектам права законодательной инициативы: в 2009 г. – 42 предложения о совершенствовании законодательства; в 2007 г. – 62 обращения по совершенствованию действующего законодательства, а также 5 проектов нормативных правовых актов (в том числе четыре проекта федеральных законов и один проект постановления Правительства Российской Федерации); в 2006 г. – 40 заключений в соответствующие комитеты палаты с предложениями по внесению поправок и приведению в соответствие с Конституцией Российской Федерации и общепризнанными принципами и нормами международного права федерального законодательства; в 2004-2005 гг. – свыше 70 предложений.

Однако не всегда обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к субъектам законодательной инициативы находит у них положительный отзыв. Так, в 2006 г. российским омбудсменом были подготовлены предложения об установлении уголовной ответственности за каннибализм, случаи которого неоднократно освещались средствами массовой информации; о признании общественно опасными деяниями куплю-продажу органов человека, других частей его тела и компонентов крови в коммерческих целях, а также клонирование человека. Эти предложения в целом получили поддержку Генеральной прокуратуры Российской Федерации и не были отвергнуты заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, что позволило обратиться в Правительство Российской Федерации с предложением о разработке проекта соответствующего федерального закона. Однако Минюст России оснований для подготовки такого законопроекта не нашел, что идет вразрез с международными правовыми актами и не способствует гармонизации уголовного законодательства России с уголовным законодательством других стран в части установления ответственности за указанные деяния⁵.

В целях обеспечения гарантий соблюдения прав человека при их правовом регулировании и выполнения социальных обязательств государства российский Уполномоченный практикует направление в комитеты Государственной Думы заключений по проектам федеральных законов. Так, 2006 г. от Российского омбудсмана в государственную

⁴ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год» // Российская газета. – 2006, 15 июня; 2006, 21 июня; 2006, 29 июня.

⁵ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 12 февраля 2008 г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 год» // Российская газета. – 2008, 14 марта.



Думу были направлены заключения по проектам федеральных законов, устанавливающие, в частности⁶:

- размеры бюджетного финансирования по бесплатному обеспечению инвалидов, в том числе инвалидов Великой Отечественной войны, специальным автотранспортом в качестве средства их медицинской реабилитации и социальной адаптации;
- порядок прохождения срочной военной службы по призыву, меры социальной и правовой защиты военнослужащих и членов их семей;
- процедуру рассмотрения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами индивидуальных и коллективных обращений граждан;
- формы и методы борьбы с терроризмом, допустимость при этом ограничения прав и свобод граждан, деятельности средств массовой информации;
- меры уголовно-правового характера о конфискации имущества, полученного в результате совершения преступлений, и меры по обеспечению при этом гарантий права собственности на имущество, приобретенное законным путем.

Приходится констатировать, что и нормативные правовые акты, принимаемые Правительством Российской Федерации, в отдельных случаях также содержат юридические несоответствия и недостаточно четкие формулировки.

Например, в Постановлении Правительства Российской Федерации от 12 января 2007 г. № 6 «Об утверждении Правил осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом»⁷ не сформулированы основания и порядок оказания социальной защиты родственникам лиц, лишившихся жизни (здоровья, имущества) при применении оружия на воздушном, морском или речном судне в порядке, предусмотренном статьями 7 и 8 Федерального закона «О противодействии терроризму»⁸. Обращения Уполномоченного в Правительство Российской Федерации по этому вопросу пока не привели к его правовому разрешению.

Еще одной формой участия Уполномоченного по правам человека в законотворческом процессе, является его присутствие на стадиях подготовки законодательных проектов к очередному слушанию Государственной Думой. По одним законопроектам законодатель учел правовую позицию Уполномоченного, по другим – оставил ее без внимания.

Конструктивное сотрудничество в области мониторинга законодательства Российской Федерации и практики его применения сложилось между Уполномоченным по правам человека и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В октябре 2005 г. Уполномоченный направил замечания и предложения к ежегодному докладу Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации», в которых нашли отражение актуальные проблемы законодательного регулирования прав человека и их судебной защиты.

Как показывает практика, в то время как интересы государства представлены в законотворческом процессе органами исполнительной власти, являющимися основными разработчиками законопроектов, права и интересы личности и общества в этом процессе зачастую не представлены никем. Вполне очевидно, однако, что защита прав и свобод человека должна обеспечиваться еще на стадии разработки законопроектов.

Исходя из того, что закон возлагает на него осуществление государственной защиты прав человека, Уполномоченный в целях соблюдения баланса интересов государства и личности обратился в Правительство Российской Федерации с предложением о своем участии в проведении экспертно-правовой оценки законопроектов в части соблюдения прав человека перед решением вопроса о внесении их в Государственную Думу в качестве законодательной инициативы.

К сожалению, Министерство юстиции Российской Федерации, рассмотрев обращение Уполномоченного, не посчитало целесообразным его участие в экспертизе проек-

⁶ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год» // Российская газета. – 2007, 13 апреля.

⁷ Российская газета. – 2007, 20 января.

⁸ Федеральный закон РФ от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (ред. от 27.07.2010 г.) // Российская газета. – 2006, 10 марта; www.garant.ru



тов федеральных законов на предмет их соответствия общепризнанным международным нормам и стандартам в области прав и свобод человека⁹.

В деятельности по совершенствованию законодательства особое внимание российский омбудсмен уделяет взаимодействию с Конституционным Судом. Так, в 2007 г. Уполномоченный по правам человека подготовил 11 заключений на обращения судей Конституционного Суда по вопросам конституционности положений отдельных законодательных актов, примененных к гражданам в конкретных уголовных и гражданских делах.

Конституционным Судом Российской Федерации была учтена правовая оценка Уполномоченного по правам человека, высказанная им по делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» в связи с жалобой гражданки Баныкиной Т.А. (Постановление от 22.03.2007 г. № 4-П). Согласно заключению федерального Уполномоченного, оспариваемая законодательная норма не соответствует Конституции Российской Федерации. Это обязывает законодателя осуществить совершенствование законодательства с тем, чтобы обеспечить справедливую пропорциональность взносов в фонд социального страхования, осуществляемых в пользу застрахованных женщин в соответствии с их трудовым заработком и страховым обеспечением, что позволило бы в максимально возможной степени компенсировать им утраченный в связи с беременностью и родами заработок¹⁰.

Вместе с тем анализ практики рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации жалоб Уполномоченного на неконституционность отдельных положений действующего федерального законодательства в целях соблюдения прав человека свидетельствует о том, что противоречащие Конституции Российской Федерации нормы остаются порой без надлежащей конституционно-правовой оценки.

В случаях немотивированного отказа Конституционного Суда Российской Федерации от рассмотрения по существу направленных Уполномоченным по правам человека жалоб, фактически признаются конституционными положения федеральных законов, нарушающие права человека, гарантированные международными договорами Российской Федерации.

Так, Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2006 г. № 132-О отказано в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного на нарушение прав гражданина Е., гарантированных каждому частью 1 статьи 39 (право на социальное обеспечение) и частями 1, 2, 3 статьи 35 (право на частную собственность) Конституции Российской Федерации, положениями части 3 статьи 2 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»¹¹.

Несмотря на то, что согласно статье 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждое физическое лицо имеет право на уважение своей собственности, а пенсия за выслугу лет, предоставляемая гражданам, проходившим военную службу, как форма реализации ими права на социальное обеспечение¹², то есть на получение от правового социального государства гарантированных денежных средств,

⁹ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год» // Российская газета. – 2006, 15 июня; 2006, 21 июня; 2006, 29 июня.

¹⁰ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 12 февраля 2008 г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 год» // Российская газета. – 2008, 14 марта.

¹¹ Определение Конституционного Суда РФ от 11 мая 2006 г. № 132-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина В.Н. Егорова положением части третьей статьи 2 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» // «Пенсия». – 2006. – № 7.

¹² Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января, 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.



является имуществом социального назначения, на которое, как указывал Европейский Суд по правам человека в Постановлении от 20 июня 2002 г. по делу «Азинас против Греции», возникает право собственности, Конституционный Суд Российской Федерации оставил, таким образом, вопрос о нарушении названного международного договора Российской Федерации без конституционно-правовой оценки.

Аналогичные решения принимались Конституционным Судом Российской Федерации и по некоторым другим жалобам омбудсмена о нарушениях конституционных прав человека законом, примененным в конкретном деле¹³.

В рамках подраздела «Совершенствование законодательства, регулирующего деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» докладов Уполномоченного по правам человека неоднократно отмечалось, что накопленный опыт государственной защиты прав человека свидетельствует о необходимости законодательного регулирования механизма взаимодействия федерального и региональных уполномоченных. В настоящее время такой механизм отсутствует.

Защита прав и свобод человека осуществляется Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и действующими самостоятельно и независимо от него уполномоченными в субъектах Российской Федерации. В то же время защита прав человека как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов должна основываться на единстве форм и методов ее осуществления, а также на разграничении полномочий федерального и региональных уполномоченных.

В Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 г. также подчеркивалась необходимость внести изменения в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и принять Федеральный закон «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации»¹⁴. Это позитивно отразится на повышении эффективности взаимодействия уполномоченных¹⁵.

Следует отметить, что в настоящее время указанные изменения в законодательстве так и не появились. На наш взгляд их необходимость актуальна до сих пор.

Подводя итоги проведенного аналитического исследования, обратим внимание, что статистические материалы взаимодействия Уполномоченного по правам человека с субъектами законодательной инициативы, а также представленные результаты такого взаимодействия, дают основания по-прежнему утверждать о необходимости наделения российского Уполномоченного правом законодательной инициативы. Тем более, что подобный опыт имеется на региональном уровне.

Представляется целесообразным сохранение именно структурированной рубрики «Совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина» в ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека. Полагаем, она должна присутствовать в докладе омбудсмена каждый год¹⁶.

Список литературы

1. Федеральный закон РФ от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (ред. от 27.07.2010 г.) // Российская газета. – 2006, 10 марта; www.garant.ru
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 января 2007 г. № 6 «Об утверждении Правил осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате тер-

¹³ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год» // Российская газета. – 2007, 13 апреля.

¹⁴ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год» // Российская газета. – 2007, 13 апреля; Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год» // Российская газета. – 2006, 15 июня; 2006, 21 июня; 2006, 29 июня.

¹⁵ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год» // Российская газета. – 2006, 15 июня; 2006, 21 июня; 2006, 29 июня.

¹⁶ В Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. рассматриваемая рубрика отсутствует.



рористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом» // Российская газета. – 2007, 20 января.

3. Определение Конституционного Суда РФ от 11 мая 2006 г. № 132-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина В.Н. Егорова положением части третьей статьи 2 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» // «Пенсия». – 2006. – № 7.

4. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год» // Российская газета. – 2006, 15 июня; 2006, 21 июня; 2006, 29 июня.

5. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год» // Российская газета. – 2007, 13 апреля.

6. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 17 февраля 2009 г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год» // Российская газета. – 2009, 17 апреля.

7. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 12 февраля 2008 г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 год» // Российская газета. – 2008, 14 марта.

8. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 17 февраля 2010 г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 год» // Российская газета. – 2010, 28 мая.

9. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января, 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.

RUSSIAN OMBUDSMAN IN IMPROVEMENT OF THE LAW ON HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS AND CIVIL

A.E. NOVIKOVA

*Belgorod National
Research University*

*e-mail:
alevtina2010@yandex.ru*

The article analyzes the legal nature of the rights to individualization's means, and their site in the system of civil law and legislation. Author examined the views and opinions of scientists. The paper considers also Russian and international legislation regulating the rights to individualization's means.

Key words: subject of the Federation, an autonomous district, administrative and territorial unit with special legal status, municipal territory.