

**Актуальные вопросы развития федерального законодательства,
регулирующего деятельность уполномоченных по правам человека в
субъектах Федерации**

(Выступление А.В.Шишлова на круглом столе в Совете Федерации
19.12.2016)

Уважаемый Андрей Александрович! Уважаемая Татьяна Николаевна!
Уважаемые коллеги!

Поскольку сегодняшний Круглый стол организован Комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству, хочу вернуться к актуальным вопросам развития федерального законодательства, регулирующего деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах федерации как части единого института государственной защиты прав человека, в т.ч. уже упомянутым в выступлении Т.Н.Москальковой.

За последние два года правовое регулирование деятельности региональных омбудсманов развивалось путем распространения на них принципов деятельности федерального Уполномоченного и появлением форм взаимодействия между этими институтами, закрепленных на законодательном уровне.

В качестве существенных новелл федерального законодательства отмечу следующие:

- введено правило «двойного ключа» при избрании на должность уполномоченных в субъекте федерации;

- усилены гарантии их независимости, в т.ч. в части защиты от досрочного прекращения полномочий по политическим мотивам;

- закреплено право федерального Уполномоченного оказывать уполномоченным в субъектах организационную, правовую, информационную помощь;

- региональным омбудсманам предоставлено право контроля действий и решений территориальных подразделений государственных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации;

- обеспечена возможность независимого контроля соблюдения прав человека в местах принудительного содержания;

- предоставлено право обращения в суды общей юрисдикции в соответствии с Кодексом административного судопроизводства (КАС РФ) в защиту неопределенного круга лиц;

- закреплены функции инициатора некоторых форм общественного контроля (общественная проверка и общественная экспертиза);
- закреплена возможность координирующей функции региональных уполномоченных.

Как видим, законодательство России развивается в направлении построения единого и целостного института государственной защиты прав человека, объединенного общими принципами деятельности. Однако эффективность этой концепции напрямую зависит от реализации ее деталей. Именно в этих деталях кроются те проблемы, которые являются препятствием для воплощения идеи в жизнь, для законодательного обеспечения более эффективной защиты прав человека в нашей стране. Остановлюсь на некоторых из них подробнее.

Первая проблема относится к сфере нормоконтроля: его отсутствие в компетенции уполномоченного представляется нелогичным пробелом законодательства.

Несмотря на установление в КАС РФ возможности обращения омбудсмена в суд в защиту неопределенного круга лиц, ни федеральный, ни региональный уполномоченные не наделены возможностью оспаривания нормативно-правовых актов (за исключением обращения федерального омбудсмена в Конституционный Суд РФ). Хотя, казалось бы, сама идея вовлечения Уполномоченного в сферу защиты общественного интереса предписывает ему осуществлять защиту граждан не только от решений и действий госорганов, носящих правоприменительный характер, но и в тех случаях, когда решения облечены в форму нормативного акта.

В этой связи представляется необходимым наделить федерального и регионального уполномоченных правом оспаривания нормативно-правовых актов (для региональных – актов на уровне субъекта) и внести соответствующие изменения в федеральные законы (включая КАС РФ). Имеет смысл обсудить и возможность наделения регионального уполномоченного правом обжалования законов субъекта РФ в Конституционном Суде Российской Федерации.

Вторая проблема, на которую хочу обратить ваше внимание – необходимость законодательных изменений для повышения эффективности защиты уполномоченным неопределенного круга лиц.

Предоставление региональным уполномоченным права обращаться в суд именно в защиту неопределенного круга лиц, публичных интересов (статья 40 КАС РФ) соответствует месту и роли института Уполномоченного,

выступающего «посредником» между государственными органами, представляющими государственный, общественный интерес, и гражданами, отстаивающими свои личные конституционные права.

Однако эта идея на практике оказалась трудновыполнимой из-за неудачной формулировки в КАС РФ: и статья 40 и статья 218 КАС РФ содержат отсылки к «случаям, предусмотренным федеральными законами», либо предусмотренным самим КАС РФ. Но ни в одном другом федеральном законе такие случаи не определены. Это вынуждает либо ожидать внесения соответствующих поправок в федеральное законодательство, либо считать, что две названные статьи КАС РФ отсылают правоприменителя друг к другу.

Для повышения эффективности этой функции уполномоченного необходимо исключить из статьи 218 КАС РФ бланкетные гипотезы, а также включить уполномоченного в качестве субъекта обращения в суд в статьи 208 и 245 КАС РФ.

Кроме того, данной цели соответствовало бы наделение уполномоченного правом (в случаях, когда затронуты права неопределенного круга лиц) обращаться с заявлением об административном правонарушении и участвовать в разбирательстве по делу об административном правонарушении со всеми правами, которые принадлежат потерпевшему (за исключением права требовать компенсации и возмещения ущерба в денежной форме).

Также представляется необходимым сохранить для федерального и распространить на региональных уполномоченных те правовые возможности, которые предоставляла статья 47 ГПК РФ до введения в действие КАС РФ, не сохранившего возможность дачи заключений государственных органов в судебных процессах.

Следующая проблема относится к координирующей роли уполномоченных, их посредничеству между государственными органами и институтами гражданского общества.

Без соответствующей правовой базы она превращается на практике в иллюзорную компетенцию, в декларативный тезис.

Для реального исполнения возложенных на институт уполномоченного задач необходимо на законодательном уровне сформировать основные элементы взаимодействия омбудсмана с субъектами общественного контроля.

В частности, необходимо предусмотреть в законе «Об основах общественного контроля» сроки рассмотрения инициативы уполномоченного и порядок взаимодействия с организатором, право уполномоченного

инициировать общественный мониторинг, право инициатора мониторинга определять его объекты и показатели, права инициатора общественной проверки определять объекты и критерии проверки, права инициатора общественной экспертизы по формированию экспертной комиссии и постановку вопросов экспертам. Имеет смысл рассмотреть и более радикальное предложение - о наделении омбудсманов правами организаторов общественных проверок и общественной экспертизы.

Также полагаю, что рекомендации региональных уполномоченных должны учитываться при формировании общественных палат и общественных наблюдательных комиссий субъектов федерации.

Последняя проблема, к которой хочу привлечь ваше внимание - законодательное укрепление независимости региональных уполномоченных. Это - необходимое условие для повышения эффективности единого института государственной защиты прав человека.

Институт государственной защиты прав человека в Российской Федерации имеет высокую оценку как внутри государства, так и на международном уровне.

Однако развитие единой системы государственной защиты прав человека, включающей уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, предполагает необходимость соответствия «Парижским принципам» и региональных омбудсманов.

Эти требования относятся к институциональной, финансовой и организационной независимости деятельности уполномоченных.

Важные шаги в этом направлении осуществлены в 2015 году, однако правоприменительная практика показывает их явную недостаточность.

На сегодняшний день уполномоченные в ряде регионов не имеют своего рабочего аппарата, не обеспечены гарантиями финансирования, не наделены возможностями информационного освещения своей деятельности, не защищены мерами ответственности за вмешательство в их деятельность или неисполнение их законных требований.

Следует закрепить в федеральном законодательстве гарантии бюджетного обеспечения деятельности региональных омбудсманов и их аппаратов, установления их должностного статуса, соответствующего роли института государственной правозащиты, предусмотреть обязанность предоставления эфирного времени и печатных площадей (в т.ч. в части опубликования ежегодных докладов) в СМИ, финансируемых из бюджета субъекта или муниципальных образований либо учрежденных

государственными или муниципальными органами. Необходимо предусмотреть в КоАП РФ ответственность за воспрепятствование деятельности региональных уполномоченных с передачей ее подведомственности прокуратуре.

Целесообразно закрепить в федеральном законе (статья 16.1 Федерального закона № 184-ФЗ) виды решений, принимаемых региональным уполномоченным по поступающим жалобам, а также процедур и компетенций, осуществляемых при рассмотрении жалоб. Это позволило бы освободить региональных уполномоченных от необходимости руководствоваться положениями закона № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», предназначенного для государственных органов и должностных лиц, реализующих права и свободы граждан и выносящих государственно-властные решения (к которым омбудсмены не относятся).

Наконец, логичным продолжением осуществляемой реформы института государственной правозащиты было бы наделение уполномоченного в субъекте возможностью контроля за соблюдением прав человека всеми территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти на территории субъекта. В настоящее время действия территориальных подразделений органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, находятся вне компетенции регионального уполномоченного. Однако доля жалоб на нарушения прав человека со стороны именно этих органов является весьма существенной во всех регионах. Сейчас рассмотрение таких ситуаций происходит в рамках двусторонних соглашений о взаимодействии и, как правило, не вызывает споров либо возражений со стороны соответствующих государственных органов и должностных лиц. Таким образом, практикой уже созданы необходимые предпосылки для закрепления фактически устоявшихся взаимоотношений на законодательном уровне.

Полагаю, что внесение дополнений и изменений в федеральное законодательство, направленных на разрешение перечисленных проблем, способствовало бы дальнейшему развитию института государственной правозащиты в интересах граждан России. Спасибо за внимание!