

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

УДК 342.4(470)+342.7
ББК Х400.11(2)+Х400.3

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

А. П. Гаранжа

Южно-Уральский государственный университет (г. Челябинск)

В статье рассматриваются вопросы совершенствования института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Акцент делается на фактическом отсутствии регулирования данного института в Конституции Российской Федерации. В статье обращается внимание на неполноту законодательного регулирования института Уполномоченного по правам человека как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. Высказываются конкретные предложения в этой сфере.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации, поправки в Конституцию Российской Федерации, ответственность за вмешательство в деятельность омбудсменов.

Значительная часть отечественных и зарубежных исследователей отмечают, что институт Уполномоченного по правам человека на конституционном уровне в России фактически не урегулирован. Статья 103 Конституции Российской Федерации ограничивается лишь упоминанием об одном из полномочий Государственной Думы – назначении на должность и освобождении от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом [1]. Уместно обратить внимание на то, что большинство конституций зарубежных демократических государств содержат наиболее значимые положения об институте уполномоченного по правам человека.

Многие исследователи делают акцент и на имеющей место неполноте законодательного регулирования этого важнейшего института как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Кроме того, как отмечает Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в своем Докладе за 2012 год, в результате обострения конфликта между государственной властью и активной частью гражданского общества, возникло заметно больше, чем в

прошлые годы ситуаций, в которых Уполномоченный был вынужден действовать на основании ст. 21 «своего» Федерального конституционного закона, т.е. по собственной инициативе принимать к рассмотрению информацию о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан, не дожидаясь поступления соответствующих жалоб. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обращает внимание Президента, Федерального Собрания, Правительства на то, что «в настоящее время в России происходит усиление «корпоративного» подхода некоторых государственных органов, зачастую рассматривающих своих критиков не просто как политических оппонентов, но и как «заклятых врагов». В итоге чрезмерной политизации многих традиционных аспектов правозащитной тематики сложились новые очаги напряженности в обществе, возник дефицит взаимной терпимости и самоограничения. Такое положение чревато радикализацией общественного протеста и мер противодействия ему со стороны государства, что не замедлило случиться. В подобных условиях защищать права и свободы человека на объективной неполитической основе чрезвычайно трудно» [4].

Возникает насущная необходимость комплексного научного исследования всех сторон деятельности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с соответствующими выводами о его значении, целях, задачах, принципах, функциях, с рекомендациями по совершенствованию правового регулирования этой сферы.

Некоторые исследователи предлагают достаточно масштабные поправки в Конституцию России. Габриэль Гарсиа Альварес (испанский омбудсмен, профессор Леонского государственного университета) говорит о «четырех основных направлениях конституционного реформирования:

- 1) разграничение объекта деятельности омбудсмена;
- 2) закрепление форм осуществления его деятельности;
- 3) установление порядка замещения его должности;
- 4) определение форм сотрудничества омбудсмена с органами государственной власти и местного самоуправления» [5, с. 31].

Г. Г. Альварес полагает, что «основной целью внесения поправок в Конституцию относительно Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации необходимо считать расширение его функций как гарантии всей системы прав человека и гражданина. Закрепление на конституционном уровне вышеприведенных положений чрезвычайно важно, поскольку подразумевает признание Основным законом ключевой роли омбудсмена среди институтов социального государства, провозглашенного в ст. 7 Конституции России» [5, с. 32–33].

При этом следует помнить, что в процессе разработки проекта Конституции нашей страны в 1991–1993 гг. Конституционной комиссией Верховного Совета статус Уполномоченного по правам человека был установлен весьма основательно. В ст. 48 проекта, опубликованного в апреле 1993 года, определялся не только порядок назначения Уполномоченного, но и основы его правового статуса.

Такие исследователи, как А. П. Евдошенко, М. В. Мархгейм, Н. Ю. Хаманева и др., обращают внимание на то, что ст. 104 Конституции России не включает в число субъектов права законодательной инициативы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Как справедливо

указывает А. П. Евдошенко, «предоставление права законодательной инициативы Уполномоченному неизбежно укрепит публичность его статуса, повысит его авторитет и ответственность за свою деятельность по охране и защите прав и свобод человека. Это право должно быть не общим, а специальным, т.е. касаться основной деятельности Уполномоченного – защиты прав и свобод человека и гражданина» [6, с. 230].

Очевидна также целесообразность внесения поправки в ст. 125 Конституции России о наделении Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации правом на обращение в Конституционный Суд России по вопросам соответствия Конституции России федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов и международных договоров.

В научной среде имеют место многочисленные предложения о совершенствовании федерального и регионального законодательства в рассматриваемой сфере.

В связи с тем, что порядок рассмотрения ежегодного доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и принятия решения, связанного с информацией, представленной в нем, не предусмотрен никаким нормативным правовым актом, т.е. фактически отсутствует механизм реагирования на доклад Уполномоченного, есть необходимость дополнить ст. 33 Федерального Конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», предусмотрев обязанность Государственной Думы по итогам рассмотрения ежегодного доклада Уполномоченного принять постановление о мерах по устранению причин и условий, способствующих нарушениям прав и свобод человека и гражданина, указанных в докладе [2].

Не может не вызывать интереса зарубежный положительный опыт, в частности, Великобритании, Австрии, Испании, других стран, законодательство которых устанавливает уголовную ответственность за вмешательство в деятельность омбудсмена. Это немаловажно в свете того, что российский законодатель устанавливает недостаточно высокий уровень ответственности за вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам человека.

Серьезного внимания требует к себе проблема становления и функционирования

Уполномоченного по правам человека субъектов Российской Федерации.

На начало 2013 года Этот институт не функционировал в 12 субъектах Российской Федерации. В Ярославской и Владимирской областях проекты региональных законов об уполномоченном по правам человека все еще находятся на стадии обсуждения, а в Курганской и Магаданской областях даже не приступили к их разработке.

В целом ряде субъектов Федерации, где имеется институт омбудсмена, сложилось крайне неблагоприятное положение с его функционированием. Как указывает Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в своем докладе за 2012 год, «в 11 субъектах РФ – в республиках Башкортостан, Карелия и Чувашской республике, в Ивановской, Псковской, Рязанской и Челябинской областях, в Еврейской автономной области, в Ненецком, Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком автономном округах – уполномоченные по правам человека по-прежнему не имеют ни статуса государственного органа, ни рабочего аппарата, ни отдельного финансирования. Работать они, по существу, не в состоянии. Причем не только потому, что, кроме самого уполномоченного, работать зачастую просто некому, но еще и потому, что уполномоченные не получили организационных, материальных и финансовых гарантий независимости от расположения как раз тех органов региональной власти, которые они призваны при необходимости критиковать» [4].

Известно, что еще в 2010 году Волгоградская областная Дума обратилась в Государственную Думу и к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с предложением принять федеральный закон «Об основах деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте РФ», который должен определить гарантии их независимости и самостоятельности, формы их взаимодействия с органами государственной власти и федеральным омбудсменом. Уполномоченный по правам человека в РФ поддержал указанную инициативу и обратился к Председателю Государственной Думы с предложением о создании рабочей группы для подготовки этого законопроекта, одновременно предложил дополнить Федеральный Конституционный закон «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» главой, регуливающей его компетенцию по обеспечению

единства государственной защиты прав и свобод человека в РФ в рамках взаимодействия с омбудсменами в субъектах Федерации [3].

Назрела и необходимость корректировки Регламента Государственной Думы, в котором отсутствует глава «Порядок рассмотрения вопросов, связанных с взаимоотношениями Государственной Думы и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации». Немаловажно также, чтобы проект федерального бюджета в части финансирования деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации разрабатывался Правительством России при обязательном взаимодействии с Уполномоченным, который вправе участвовать при обсуждении проекта бюджета в Федеральном Собрании.

Особого внимания заслуживает инициатива Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, высказанная им в докладе за 2012 год, по вопросу создания на базе сообщества российских уполномоченных по правам человека единой системы государственной правозащиты. Ее формирование, как полагает Уполномоченный, «возможно только при возникновении целого ряда стартовых условий, когда институт уполномоченного по правам человека будет:

- 1) создан во всех без исключения субъектах Российской Федерации;
- 2) являться государственным органом с правом юридического лица;
- 3) располагать собственным рабочим аппаратом;
- 4) финансироваться отдельной защищенной строкой соответствующего бюджета;
- 5) действовать на основе максимально унифицированного мандата;
- 6) иметь общую методологию и приоритеты в работе;
- 7) пользоваться надежными гарантиями независимости в принятии решений» [4].

Литература

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законом Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. 21 янв.

2. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 1 // СЗ РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.

3. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 год // *Российская газета*. – 2012. – 13 мая.

4. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год // *Российская газета*. – 2013. – 29 марта.

5. Альварес, Г. Г. Об актуальных задачах конституционного реформирования инсти-

тута омбудсмана в Испании и России / Г. Г. Альварес // *Конституционное и муниципальное право*. – 2013. – № 1. – С. 29–33.

6. Евдошенко, А. П. Место и роль уполномоченного по правам человека в РФ в системе органов государственной власти / А. П. Евдошенко // *Известия РГПУ имени А. И. Герцена*. – СПб., 2009. – № 110. – С. 230.

Гаранжа Анатолий Петрович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (г. Челябинск). E-mail: garanzhaap@susu.ac.ru.

Bulletin of the South Ural State University
Series "Law"
2013, vol. 13, no. 4, pp. 80–83

CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS COMMISSIONER

A. P. Garanzha
South Ural State University (Chelyabinsk)

The article highlights problems of modernization of Human rights commissioner institution in the Russian Federation. The emphasis is made on the fact that there is no actual regulation of the institution in the Constitution of the Russian Federation. Special attention is made to imperfection of legal regulation of Human rights commissioner institution at the federal level and the level of the constituent entities of the Federation. Specific proposals are given in the article.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, Human rights commissioner in the Russian Federation and Human rights commissioner in the constituent entities of the Russian Federation, liability for interference with ombudsman actions.

Anatoly Petrovich Garanzha – Candidate of Science (Law), Associate Professor of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University (Chelyabinsk). E-mail: garanzhaap@susu.ac.ru.

Статья поступила в редакцию 25 сентября 2013 г.