

# ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

УДК 342.7

И. А. Двойменный

## УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЙ ИНСТИТУТ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

*Аннотация: в статье рассматриваются теоретические и практические аспекты деятельности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в связи с развитием и укреплением государственно-правового механизма защиты прав человека в России.*

*Ключевые слова: защита прав и свобод человека и гражданина, Уполномоченный по правам человека в РФ, правовой статус Уполномоченного по правам человека в РФ и субъектах РФ.*

UDK 342.7

I. A. Dvoimennyi

## THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS IN THE RUSSIAN FEDERATION AS SPECIALIZED INSTITUTE ON PROTECTION OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS

*Abstract: In article, theoretical and practical aspects of activity of institute of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation and Commissioners for Human Rights in territorial subjects of the Russian Federation in connection with development and strengthening of a state legal mechanism of protection of human rights in Russia are considered.*

*Keywords: protection of the rights and freedoms of the person and citizen, Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, legal status of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation and territorial subjects of the Russian Federation.*

### **Введение**

В международном сообществе особым уважением пользуются государства, способные обеспечивать права человека за счет собственного внутригосударственного механизма. В ст. 2 Конституции РФ государство возлагает на себя обязанность по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. Данная идея подкреплена ст. 17 Конституции РФ, в которой провозглашены гарантии, направленные на реализацию и функционирование внутригосударственного механизма защиты прав человека. Однако декларация гарантий вовсе не означает их эффективного действия. Государству необходимо выработать действенный правозащитный механизм защиты прав и свобод граждан. Одним из элементов такого механизма стало учреждение института Уполномоченного по

правам человека в Российской Федерации и ее субъектах.

### **Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах как элемент правозащитного механизма государства**

Конституционный Суд РФ определяет Уполномоченного по правам человека в РФ как конституционный орган, учрежденный в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. При этом он не правомочен выносить государственно-властные решения, его деятельность не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав

и свобод. По результатам рассмотрения поступающих на его имя жалоб Уполномоченный составляет заключения, содержащие рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления нарушенных прав и свобод граждан, обращается с заявлениями, ходатайствами, жалобами к соответствующим органам и должностным лицам для принятия этих мер. Он вправе отказать в принятии жалобы к рассмотрению, однако такой отказ должен быть мотивирован [1].

Похожее определение Уполномоченному по правам человека дает и Верховный Суд РФ. В частности, Верховный Суд РФ, руководствуясь Законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», заключает, что Уполномоченный по правам человека в РФ и его рабочий аппарат являются государственным органом, учрежденным в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам [2].

Позиции высших судов Российской Федерации корреспондируются с правовой линией Европейского суда по правам человека, который отмечает, что институт Уполномоченного по правам человека является альтернативным вариантом восстановления справедливости нарушенного права со стороны государственного или судебного органа гражданина [3]. Целью института Уполномоченного по правам человека является независимое официальное расследование, которое проводится от имени лица, подающего жалобу. Данный институт обычно занимается административными нарушениями государственных органов. Их расследования могут характеризоваться меньшим участием жалующегося лица в процессе и меньшей прозрачностью, чем в случае судебного разбирательства. Как правило, такое расследование завершается не вынесением постановления и применением формальных средств правовой защиты, а докладом (рекомендацией или заключением) по исправлению рассмотренных вопросов.

Институт Уполномоченного по правам человека стал неотъемлемой частью механизма защиты прав человека в Российской Федерации.

Количество обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации за 20 лет выросло почти в 10 раз [4]. Подчеркивая востребованность и зрелость института уполномоченных, Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил: «... институт уполномоченных по правам человека состоялся... Он нужен, он востребован обществом. Именно здесь люди находят поддержку в защите своих социальных, трудовых, жилищных, экономических и политических прав» [5].

Фондом «Общественное мнение» по обращению Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации проведено несколько исследований (в ноябре 2016 года было опрошено 3000 респондентов в 53 субъектах Российской Федерации, 104 городских и сельских населенных пунктах; другое социологическое исследование проводилось в ноябре — декабре 2016 года в 85 субъектах Российской Федерации, опрошено 60 500 респондентов), позволивших определить общественное восприятие соблюдения и защищенности прав и свобод.

Социологический опрос показал рейтинг прав и свобод человека и гражданина, согласно которому приоритетное значение для российских граждан имеют права и свободы в социальной сфере.

На уровне субъектов Федерации доля обращений, связанных с нарушениями социальных прав, также очень высока. Так в 2016 г. из 1557 обращений, поступивших к Уполномоченному по правам человека в Воронежской области 62 % составили социальные права, в т. ч.:

- право на жилище — 16,8 % случаев;
- право на социальное обеспечение — 11,5 %;
- право на свободу труда и на отдых — 4 % случаев;
- право на охрану здоровья и медицинскую помощь — 7,3 %;
- право на благоприятную окружающую среду — 6,8 % [6].

Одним из принципов реализации института Уполномоченного по правам человека (института омбудсмена) является то, что данная деятельность лишь дополняет пред-

усмотренные законодательством средства защиты нарушенных прав граждан и не может отменять компетенцию тех государственных органов, которые непосредственно обеспечивают их защиту и восстановление.

Система уполномоченных по правам человека представляет собой совокупность существующих на федеральном и региональном уровне уполномоченных по правам человека, а также специализированных уполномоченных, объединенных общими целями, задачами, формами и методами деятельности, взаимодействующих друг с другом.

Напрямую Конституция РФ должности специализированных уполномоченных по правам человека не закрепляет. Правовое регулирование статуса специализированных уполномоченных по правам человека происходит посредством принятия нормативных актов на федеральном уровне или на уровне субъектов РФ. На федеральном уровне были учреждены следующие должности специализированных уполномоченных: уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка (с 2009 г.), уполномоченный по правам студентов в Российской Федерации (с 2012 г.), уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей (с 2013 г.).

Должности уполномоченных по правам ребенка и по защите прав предпринимателей были учреждены и на уровне субъектов Российской Федерации.

Помимо закрепленных в системе права специализированных уполномоченных были предприняты попытки создать и законодательно урегулировать должности уполномоченных по правам национальных меньшинств в Российской Федерации, уполномоченных по правам военнослужащих, однако успехом они не увенчались.

В настоящее время активно обсуждается на всех уровнях власти учреждение должности уполномоченного по правам инвалидов. В сентябре 2017 г. в Комитет Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов был направлен законопроект «Об уполномоченных по защите прав инвалидов в Российской Федерации». Законодательная инициатива принадлежит депутатам Государственной Думы от ЛДПР И. В. Лебедеву, Я. Е. Нилову, Е. В. Строковой, С. В. Маринину, А. Н. Свинцову, В. В. Кулиевой, К. И. Чер-

касову. В настоящее время законопроект находится на рассмотрении [7].

Стоит отметить, что перечень специализированных уполномоченных на нынешнем этапе лишен какой-либо системной организации.

Во-первых, различаются нормативные акты, учредившие должности специализированных уполномоченных по правам человека. Так, должность уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации учреждена Федеральным законом «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»; должность уполномоченного по правам ребенка — Указом Президента РФ. На уровне субъектов должность специализированных уполномоченных может быть введена высшим должностным лицом субъекта или законом субъекта.

Во-вторых, нет четкой координации как правовой, так и организационной, между федеральными уполномоченными и уполномоченными на уровне субъектов РФ, не предпринимаются попытки унификации законодательства, регулирующего деятельность специализированных уполномоченных по правам человека разных видов. Эти вопросы необходимо законодательно урегулировать.

Одним из элементов правового государства является активно развивающееся гражданское общество. Взаимодействие органов государственной власти с институтами гражданского общества в Российской Федерации реализуется на федеральном и региональном уровнях в различных формах.

В последнее время наибольшее распространение приобрели формы специализированных совещательных, консультативных, координационных и экспертных органов (Советов), а также рабочих групп. В настоящее время они активно включились в процесс обсуждения общегосударственных проблем: не только прогнозируют последствия решений властей, но и рекомендуют возможные альтернативы, выявляют тенденции в развитии страны, привлекая общественное внимание к наиболее острым проблемам. Активное участие в деятельности таких Советов принимают и уполномоченные по правам человека в субъектах РФ. Так, Уполномоченным по правам человека и сотрудниками аппарата в Воронежской области такая работа ведется в соста-

ве различных рабочих групп и общественных советов:

- рабочей группы при губернаторе по оказанию помощи обманутым дольщикам;
- общественного совета по контролю за комплексным освоением никелевых месторождений в Воронежской области;
- областной комиссии по помилованию;
- общественного совета при УФМС России по Воронежской области;
- общественного совета при УФСИН России по Воронежской области [8].

Такие общественные и экспертные площадки отличаются большей мобильностью, что крайне важно для получения оперативной обратной связи.

Перспективной формой является также организация мероприятий по обсуждению общественно значимых проблем в сфере прав человека. Организационная поддержка Уполномоченного может реально стимулировать проведение публичных слушаний, совещаний и круглых столов с участием государственных и общественных структур различных уровней по обсуждению и анализу проблемных вопросов сферы прав человека.

Важным аспектом поддержки гражданского общества со стороны Уполномоченного по правам человека в регионе является проявление и привлечение внимания к наименее защищенным социальным группам (инвалиды, пожилые люди). Здесь можно практиковать инициацию массовых мероприятий, посвященных праздничным и памятным датам, относящимся к этим социальным группам, проведение волонтерских акций, привлечение спонсорской помощи.

Необходимо выработать общие принципы и стандарты, нормативную, информационную и методическую базы государственной поддержки развития институтов гражданского общества. В этих целях целесообразно:

- 1) усилить контроль за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;
- 2) законодательно определить роль институтов общественного контроля в реализации федеральных и региональных целевых программ, а также правовые механизмы их функционирования;
- 3) институт Уполномоченного по правам человека должен стать одним из инструментов создания и развития системы обществен-

ного контроля, поскольку его миссия — выступать посредником между властью и обществом в интересах более полной реализации прав человека, контролируя деятельность структур государства и стимулируя процессы становления гражданского общества.

Основной проблемой все же является отсутствие в федеральном законодательстве нормативных правовых актов, регулирующих основы деятельности уполномоченных в субъектах РФ. Для повышения эффективности использования института уполномоченных по правам человека в целях содействия общественному контролю целесообразны разработка и принятие Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», в котором должна быть определена компетенция уполномоченных в субъектах РФ, урегулированы правовые основы деятельности региональных уполномоченных в сфере совместного ведения РФ и ее субъектов, а также внесение изменений в существующие нормативные правовые акты, обеспечивающие его реализацию.

### Заключение

Таким образом, действия уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах по выявлению нарушений прав направлены как на их восстановление для конкретных людей, так и на независимый анализ условий и причин их возникновения в публично-правовой сфере. С учетом рекомендательного характера решений уполномоченного по правам человека он может в процессе своей правозащитной деятельности, заставляя их корректировать свои действия и решения, в результате чего улучшать качество публичной власти.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хорошенко Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3 статьи 20 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2004 № 437-О [Электронный ресурс]. — Режим доступа: КонсультантПлюс. Судебная практика.

2. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.10.2016) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 5 (начало), Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 6 (окончание).

3. Дело «Сабо и Виши (Szabo and Vissy) против Венгрии» (жалоба № 37138/14) : постановление ЕСПЧ от 12.01.2016 // Преподенды Европейского Суда по правам человека. 2016. № 7 (31).

4. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ombudsmanrf.org/content/docladd2016>.

5. Встреча с федеральными и региональными омбудсменами [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/47179>.

6. Доклад о соблюдении прав человека в Воронежской области в 2016 году [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://>

[wiki.ombudsman-vrn.ru/lib/exe/fetch.php/doc:doklad\\_o\\_sobljudenii\\_prav\\_cheloveka\\_2016.pdf](http://wiki.ombudsman-vrn.ru/lib/exe/fetch.php/doc:doklad_o_sobljudenii_prav_cheloveka_2016.pdf)

7. Об уполномоченных по защите прав инвалидов в Российской Федерации : законопроект № 267609-7 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://asozd.duma.gov.ru/work/ud.nsf/38745ca737e8a34ec32575230045bcaa?OpenView&Grid=4&Date=2017-09-04>.

8. Зражевская Т. Д. Укрепление гражданского общества в России: направления, формы и методы с позиции регионального омбудсмена / Т. Д. Зражевская // Омбудсмен. — 2014. — № 1. — С. 23—27.

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)*

*Двойменный И. А., кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии*

*E-mail: kafupk@vrn.ranepa.ru*

*Тел.: 8 (473) 253-84-51*

УДК 342.4

*Д. Д. Солодовченко*

## ПОРЯДОК ПРИНЯТИЯ И ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИЙ (УСТАВОВ) СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)

*Аннотация: в статье анализируется порядок принятия и изменения конституций (уставов) субъектов Российской Федерации как юридическое средство обеспечения их стабильности.*

*Ключевые слова: конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, порядок принятия конституций (уставов), порядок внесения поправок и изменения региональных основных законов.*

UDK 342.4

*D. D. Solodovchenko*

## THE ORDER OF ACCEPTING AND CHANGING THE CONSTITUTIONS (STATUTES) OF THE SUBJECTS OF RUSSIAN FEDERATION (VORONEZH REGION AS AN EXAMPLE)

*Abstract: the author analyzes the procedure for the adoption and amendment of constitutions (charters) of the subjects of the Russian Federation as a legal means of ensuring their stability.*

*Keywords: constitutions (charters) of the subjects of the Russian Federation, the procedure for the adoption of constitutions (statutes), the procedure for amending the regional basic laws.*

### Введение

Конституционное законодательство современных федеративных государств ха-

рактеризуется дуализмом, наличием двух уровней — федеративного и регионального. Центральное место в системе законода-