

УДК 342.72/73

Трансформация компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации



Рязанова М.Н.

Кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории права и государства Казанского филиала Российского государственного университета правосудия

В статье проанализирована проблема формализации компетенции Уполномоченного по правам человека в России. В условиях модернизации международной правозащитной системы и её адаптации под российские условия актуализируется теоретическое восприятие компетенции и полномочий субъектов, осуществляющих правозащитные функции. Данная тенденция не обошла стороной Российскую Федерацию, вносящую изменения в собственное законодательство в части реализации прав и обязанностей со стороны Уполномоченного по правам человека. Поэтому в рамках статьи автором проанализированы политико-правовые факторы, повлиявшие на расширение компетенции данного должностного лица.

Ключевые слова: права человека, уполномоченный по правам человека, омбудсмен, история права, охрана прав человека, правозащитная деятельность, правоохранительная деятельность.

Должностные функции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации находятся в динамике, поскольку сам институт является сравнительно молодым в национальной правозащитной системе. Во многом это сопряжено с политико-правовыми и историческими обстоятельствами, которые сопровождают развитие этого государственного элемента по контролю и надзору в области соблюдения законодательства в существующей системе разделения властей.

Большинство полномочий данного должностного лица были сформулированы в Федеральном конституционном законе от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [1]. В своём систематизированном виде они содержатся в главе III, которая посвящена компетенции Уполномоченного. Однако, помимо предмета его непосредственной деятельности, в нормах данной главы перечислены и детализированы полномочия, которые реализуются со стороны этой правозащитной фигуры.

Как известно, категории «компетенция» и «полномочия» имеют близкое друг к другу значение, но различаются по своему содержанию. Так, под компетенцией традиционно принято понимать круг вопросов,

которые может либо обязан решать Уполномоченный по правам человека [2; 3]. Напротив, полномочия, как правило, являются конкретными мерами, выражающимися в действиях, направленных на достижение поставленных перед Уполномоченным целей и задач [4; 5]. Однако действующее законодательство не ограничивает данные термины, включая их в систему прав и обязанностей данного должностного лица.

С момента принятия Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ в главу III вносилось 11 изменений, но не все они затрагивали предметную область деятельности Уполномоченного по правам человека. Лишь 7 произведённых редакций правовых норм повлияли на расширение компетенции данного должностного лица. В содержательном плане эти поправки можно разделить на две группы:

1) изменения, расширяющие категорию взаимоотношений Уполномоченного по правам человека с другими субъектами, наделёнными полномочиями в области охраны прав человека;

2) изменения, расширяющие диапазон гарантий реализации правозащитных полномочий, осуществляемых данным должностным лицом.

Первая категория изменений производилась в разные периоды применения Федерального консти-

туционного закона № 1-ФКЗ. Так, в 2008 г. в гл. III появилась ст. 36.1, регулирующая особенности взаимодействия Уполномоченного с общественными наблюдательными комиссиями [6]. Последние формируются в субъектах федерации для реализации специфического направления государственной политики в области охраны прав человека применительно к гражданам, которые находятся в местах принудительного содержания. При этом из смысла п. 1 ст. 36.1 вытекают две взаимоисключающие категории, входящие в компетенцию Уполномоченного по правам человека. С одной стороны, он обязан взаимодействовать с общественными наблюдательными комиссиями по всему спектру вопросов, входящих в предмет его деятельности (ст.ст. 1 и 3). С другой стороны, поддержание таких взаимоотношений выступает юридической обязанностью данного должностного лица.

Косвенно несостоятельность последнего вывода подтверждается нормами, изложенными в п.п. 2 и 3 ст. 36.1. В частности, региональные общественные наблюдательные комиссии обязаны ежегодно отчитываться о своей работе непосредственно перед Уполномоченным по правам человека. При этом предметом отчёта выступают лишь материалы, полученные в результате реализации общественного контроля в пределах предоставленной им компетенции. Тем самым, если у общественных наблюдательных комиссий есть обязанность по информированию Уполномоченного, то у него самого присутствует право использовать полученные от них сведения для реализации своих должностных полномочий.

Аналогичным образом следует воспринимать обязанность Общественной палаты Российской Федерации по информированию Уполномоченного в области прав человека относительно правомочного состава региональных общественных наблюдательных комиссий. Из данной нормы вовсе не следует, что Уполномоченный обязан или вправе использовать полученные сведения для работы с соответствующими региональными институтами.

Внешне схожий характер носят нормы, содержащиеся в ст. 36.2, введённой в Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ в 2015 г. [7]. Они так же касаются взаимодействия Уполномоченного по правам человека с региональными структурами, которые специализируются на охране прав и свобод не только лиц, находящихся в местах принудительного содержания, но всех иных категорий граждан в соответствующем субъекте Российской Федерации. В частности, Уполномоченный может участвовать во взаимоотношениях как с государственными органами (вне зависимости от их принадлежности к определённой ветви власти), так и с отдельными должностными лицами, которые занимаются региональной правозащитной деятельностью.

При этом в качестве критерия реализации Уполномоченным данного инструмента взаимодействия

названо повышение эффективности в деятельности соответствующих региональных уполномоченных в области прав человека (п. 2 ст. 36.2). Это означает, что при сохранении действия принципа независимости уполномоченных по правам человека в субъектах федерации их функции могут нуждаться в федеральном вмешательстве. Именно о нём идёт речь в положениях анализируемой статьи. Тем самым федеральный Уполномоченный, наблюдая снижение эффективности в деятельности своих региональных коллег, вправе оказать им различную помощь в рамках своей компетенции, в том числе создав консультативные и совещательные органы в пределах существующих федеральных округов.

На фоне указанной трансформации компетенции Уполномоченного по правам человека представляются более конкретными поправки в части его взаимодействия с Государственной Думой Российской Федерации. Так, если раньше он имел право обращаться в нижнюю палату федерального парламента при массовом или грубом нарушении любых прав и свобод граждан, то с 2006 г. реализация данного полномочия сузилась до категории тех прав и свобод, которые гарантированы Конституцией РФ [8]. В то же время Уполномоченный получил право требовать не только предоставления ему возможности выступить с соответствующим докладом и создать парламентскую комиссию по факту нарушений, но и настаивать на расследовании обстоятельств, послуживших причиной массовых и грубых нарушений прав граждан. Кроме того, он приобрёл возможность участвовать в заседаниях обеих палат Федерального Собрания, а не только Государственной Думы.

Вторая группа изменений, затрагивающих компетенцию Уполномоченного по правам человека, связана с расширением действия юридических гарантий, позволяющих ему осуществлять свою непосредственную деятельность. Так, в 2015 г. в п. 2 ст. 24 расширена категория дел, по которым Уполномоченный вправе отказаться от дачи показаний при условии, что определённые сведения стали ему известны в процессе осуществления профессиональных функций. В частности, это не только существовавшие ранее гарантии относительно уголовных и гражданских дел, но и дела об административных правонарушениях. Последние затрагивают любые дела, возникающие по поводу притязаний граждан и организаций относительно государства и местного самоуправления.

Тем самым в 2015 г. была сделана попытка провести техническую корректировку п. 2 ст. 24 в связи с принятием Кодекса РФ об административном судопроизводстве. Однако в самом Федеральном конституционном законе № 1-ФКЗ не было внесено уточнения, что именно понимается под категорией «административное дело». Как известно, помимо судебного способа рассмотрения заявлений гражд-

дан к органам государственной власти и местного самоуправления, существует также административный порядок разрешения индивидуальных и коллективных жалоб. Любой из указанных средств защиты конституционных прав и свобод предполагает наличие определённых документов, образующих в результате соответствующее административное дело. Таковое может заводиться не только судами, но и иными органами, в том числе должностными лицами. Следовательно, без уточняющей дефиниции в рамках Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ толкование п. 2 ст. 24 расширительно.

По итогам проведённого в рамках данной статьи исследования предлагается рассматривать изменения, вносимые в законодательство об Уполномоченном по правам человека, в качестве постепенного расширения диапазона его существующей и предполагаемой компетенции. Поскольку при определении круга вопросов, которыми может заниматься данное должностное лицо, приобретает значение не только специальная глава в рамках Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ, но и его общие положения, отсутствие уточняющих норм необходимо трактовать в пользу ключевого назначения должности Уполномоченного – обеспечение защиты прав граждан. Следовательно, если трансформация его компетенции производится посредством введения норм с абстрактным содержанием, последние подлежат применению исключительно в интересах прав граждан и для обеспечения независимости и эффективности деятельности самого Уполномоченного по правам человека.

Литература:

1. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011; 2016. – № 5. – Ст. 552.
2. Эмих В.В. Разграничение компетенции уполномоченных по правам человека в Российской Федерации // Российский юридический журнал. – 2008. – № 3. – С. 178-180.
3. Корабельникова Ю.Л. Компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по восстановлению нарушенных прав и свобод человека // Проблемы обеспечения законности, правопорядка, прав и свобод человека и гражданина в современных условиях. Сб. мат. Науч.-практ. семинара. – М., 2014. – С. 98-101.
4. Зиязетдинова Э.Ф. Статус и полномочия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Государство и право Современная наука. Новый взгляд. Сборник научных докладов. Sp. z o.o. «Diamond trading tour». – Варшава: ООО «Диаманд Трейдинг тур», 2015. – С. 30-31.
5. Иванов Р.Ю. О некоторых проблемах реализации Уполномоченным по правам человека в РФ своих полномочий // Актуальные проблемы права и экономики. Материалы Всероссийской науч.-практ. конференции с международным участием. – М., 2016. – С. 27-29.
6. Федеральный конституционный закон от 10.06.2008 г. № 3-ФКЗ «О внесении изменения в Федеральный конституционный закон “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации”» // СЗ РФ. – 2008. – № 24. – Ст. 2788.
7. Федеральный конституционный закон от 06.04.2015 г. № 3-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации”» // СЗ РФ. – 2015. – № 14. – Ст. 2007.
8. Федеральный конституционный закон от 16.10.2006 № 4-ФКЗ «О внесении изменения в статью 32 Федерального конституционного закона “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации”» // СЗ РФ. – 2006. – № 43. – Ст. 4411.

Transformation of Competence of Human Rights Commissioner in the Russian Federation

M.N. Ryazanova

Kazan branch of the Russian State University of Justice

In this article, the author analyzed the problem of formalizing the competence of the Commissioner for Human Rights in Russia. In the context of modernizing the international human rights system and adapting it to the Russian conditions, it became urgent to study the competence and authority of the subjects exercising human rights functions. This trend has not bypassed the Russian Federation, which is amending legislation on the rights and duties of the Ombudsman in the field of human rights. Therefore, in this article, the author analyzed political and legal factors that influenced the expansion of the competence of this official.

Key words: human rights, human rights commissioner, ombudsman, history of law, human rights protection, human rights activities, law enforcement activities.