

щей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. – 2009. – № 22. – Ст. 2752.

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19 июня 2002 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакциях от 24 ноября 1995 года и от 12 февраля 2001 года), Федеральных законов от 12 февраля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», от 19 июня 2000 года «О минимальном размере оплаты труда» и от 7 августа 2000 года «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Октябрьского районного суда города Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций чернобыльцев» // СЗ РФ. – 2002. – № 27. – Ст. 2779.

**Демидов Михаил Васильевич\***,  
*заведующий кафедрой административного  
и финансового права Чебоксарского кооперативного  
института Российского университета кооперации,  
доктор юридических наук  
(г. Чебоксары)*

## **ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТЕ РФ КАК ОРГАН ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

Согласно Конституции Российской Федерации права и свободы человека являются высшей ценностью. Основной Закон страны указывает на естественный характер основных прав и свобод, их неотчуждаемость, а также на то, что они определяют смысл и содержание как применения законов, так и деятельности публичных органов власти. Поэтому Конституция вменила в обязанность государства не только признавать и соблюдать права и свободы личности, но и обеспечить их защиту, используя различные средства и способы воздействия.

В числе из наиболее эффективных средств обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, на наш взгляд, является парламентский кон-

---

\* © Демидов М.В., 2017

троль. Такое утверждение обосновывается тем, что законодательные органы, являясь органами народного представительства, более тесно связаны с населением. Они призваны играть важную роль в обеспечении законности в стране, а значит и в обеспечении соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина. Поэтому контроль законодательных органов за соблюдением прав и свобод личности является одним из основных направлений их деятельности.

В субъектах РФ парламентский контроль за соблюдением прав человека является относительно новым направлением контрольной деятельности законодательных органов. Преимущественно он осуществляется через назначаемых парламентами регионов уполномоченных по правам человека. Основная цель данного парламентского института заключается в том, чтобы обеспечить гарантии государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, чтобы их соблюдали и уважали органы государственной власти, органы местного самоуправления и их должностные лица. Указанный орган функционирует по аналогии с институтом уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Становление региональных институтов уполномоченных по правам человека как специальных органов парламентского контроля по обеспечению соблюдения прав человека и гражданина первоначально шло медленными темпами. Их создание в регионах неоправданно затягивалось. Причем это не было связано с тем, что там права человека не нарушались или же таких нарушений было не так много. Между тем отсутствие в некоторых субъектах парламентского омбудсмана нарушало принцип предоставления каждому человеку в равной степени гарантированную государством защиту его прав и свобод на всей территории Российской Федерации.

Основными причинами затягивания процесса образования института уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации, на наш взгляд, явились: во-первых, недооценка роли нового парламентского правозащитного института в обеспечении соблюдения прав и свобод человека и гражданина; во-вторых, отсутствие императивной нормы в федеральном законе об учреждении должности Уполномоченного по правам человека в субъектах Федерации; в-третьих, осознанное неприятие высшим руководством субъектов РФ, прежде всего по линии исполнительной власти, данного органа парламента, поскольку он наделен правом оценивать действия власти по обеспечению соблюдения прав и свобод человека; в-четвертых – отсутствие единых федеральных стандартов организации деятельности региональных омбудсменов.

Эволюцию становления парламентского института защиты прав человека можно проследить на некоторых примерах. Так, в 2004 г. они были учреждены только в 27 субъектах РФ, на 1 января 2010 г. – в 55 регионах, а на начало 2016 г. – их количество достигло 83<sup>1</sup>. С назначением в 2016 г. в Республике Тыва и Чукотском автономном округе уполномоченных по правам человека полностью завершился процесс формирования парламентских ин-

ституты по обеспечению контроля за соблюдением прав человека и гражданина на всей территории Российской Федерации.

Анализ регионального законодательства показывает, что на должность уполномоченного по правам человека в субъекте, как правило, назначается гражданин Российской Федерации возрастом не моложе 30 лет, имеющее высшее образование, определенные познания в сфере прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты, обладающий гражданской дееспособностью в соответствии с законодательством, не имеющий непогашенной или неснятой судимости<sup>2</sup>.

Уполномоченный назначается на должность законодательным органом региона. Предложения о кандидатах на эту должность могут вноситься в парламент главой региона, депутатами законодательного органа (например, в Чувашской Республике).

Однако этот порядок не везде одинаков. Так, Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан не назначается, а избирается на должность законодательным органом Республики Татарстан большинством голосов от числа избранных депутатов парламента. Кандидатуру Уполномоченного парламенту представляет высшее должностное лицо республики. Как указано в законе, на эту должность избирается лицо, имеющее гражданство России. Возраст должен быть не моложе 35 лет, нужно иметь высшее образование, познания в области прав и свобод человека и гражданина, а также опыт их защиты<sup>3</sup>.

Одним из главных способов реализации органом парламентского контроля по защите прав человека своих функций выступает процесс рассмотрения жалоб граждан, с которыми они обращаются, когда не удовлетворены административными решениями, порядком их применения или действиями органов и должностных лиц, прежде всего исполнительной власти, а также в тех случаях, когда ими нарушаются права заявителей. Таким образом, объектами контроля уполномоченных по правам человека в субъектах в первую очередь становятся органы и должностные лица исполнительной власти и конкретные их действия в процессе подзаконной нормотворческой и правоприменительной деятельности.

В отдельных субъектах, к числу органов, на решения которых уполномоченные не рассматривают жалобы граждан, отнесены высшие должностные лица регионов (руководители высших исполнительных органов государственной власти). Такие нормы содержатся в законах об уполномоченных по правам человека в республиках Адыгея, Коми, Мордовия<sup>4</sup>. Представляется, что установление таких норм не согласуется с конституционно-правовым статусом парламентского института уполномоченного по правам человека. По нашему мнению, его контрольная деятельность должна распространяться на все без исключения органы исполнительной власти региона, в том числе и на высшее должностное лицо субъекта РФ, которое возглавляет систему исполнительной власти региона.

До апреля 2015 г. не было единообразия в законах субъектов Федерации при определении порядка формирования органа парламентского контроля по обеспечению соблюдения прав и свобод человека, его статуса и организации деятельности. Отсутствие в данном случае унифицированного подхода способствовало формированию несогласованной правозащитной практики, поскольку каждый субъект самостоятельно закреплял круг прав и обязанностей уполномоченных, исходя из собственного видения статуса этого должностного лица. Такая ситуация исключала какую-либо координирующую роль Уполномоченного по правам человека в России в отношении аналогичных институтов в регионах, также не позволяла им эффективно взаимодействовать между собой, а самое главное, с другими контрольно-надзорными органами, особенно с территориальными структурами федеральных органов государственной власти.

Ситуация изменилась после принятия Федерального закона от 6 апреля 2015 г.<sup>5</sup> Он дополнил Федеральный закон от 6 октября 1999 г., определяющий общие принципы организации органов государственной власти субъектов, главой 11 «Основы статуса государственных органов субъекта Российской Федерации, формируемых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации», которой определил порядок учреждения должности уполномоченного по правам человека, его полномочия и другие организационные вопросы, связанные с деятельностью регионального омбудсмена. В связи с этим, в целях закрепления координирующей роли уполномоченного по правам человека в России по отношению к региональным омбудсменам, законом установлен набор базовых положений, обязательных для отражения в региональном законодательстве. В частности, теперь до рассмотрения кандидатуры на должность уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации законодательный орган государственной власти региона должен согласовывать ее с уполномоченным по правам человека в РФ, а если это предусмотрено законом субъекта, ему необходимо провести по ней консультации с иными органами государственной власти субъекта и организациями. Данная норма призвана укрепить статус регионального парламентского омбудсмена, обеспечить его независимость от органов исполнительной власти субъекта РФ и проявить большую объективность при подборе его кандидатуры.

Деятельность парламентского института по защите прав человека предполагает, в первую очередь, контроль за органами исполнительной власти в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан. Фактически он создает дополнительный механизм контроля за соблюдением законов, касающихся прав и свобод граждан, органами исполнительной власти и их должностными лицами. Однако в настоящее время, как уже не раз отмечалось в докладах уполномоченного по правам человека в РФ, региональные уполномоченные по правам человека находятся в зависимом положении от органов исполнительной власти. Основные проблемы в их

деятельности связаны, прежде всего, с обеспечением защиты от возможного административного давления со стороны представителей региональной власти, а также адекватности организационно-материального обеспечения их деятельности в соответствии с задачами, определенными законодательством<sup>6</sup>.

В целом повышение результативности деятельности парламентских правозащитных институтов по восстановлению нарушенных прав в субъектах РФ напрямую зависит от исполнения органами власти, организациями и их должностными лицами решений уполномоченных по правам человека. Однако они в силу того, что имеют рекомендательный характер и не содержат каких-либо административных полномочий, нередко остаются без должного внимания со стороны исполнителей. Поэтому в настоящее время все более актуализируются вопросы, связанные с ответственностью должностных лиц региональных органов власти за реализацию решений региональных омбудсменов.

---

<sup>1</sup> Демидов М.В., Казакова Е.В. Парламентский контроль за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации: монография. – Чебоксары: ЧКИ РУК, 2017. – С. 33.

<sup>2</sup> См., например: Закон Чувашской Республики от 02 октября 2012 г. № 54 «Об Уполномоченном по правам человека в Чувашской Республике» // СЗ ЧР. – 2012. – № 10. – Ст. 1008.

<sup>3</sup> Закон Республики Татарстан от 03 марта 2000 г. № 95 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» // офиц. сайт Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан / [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/8gg0ZX>

<sup>4</sup> См.: Закон Республики Коми от 02 ноября 2015 г. № 75-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Коми». // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Республике Коми / [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/8gg53d>

<sup>5</sup> Федеральный закон от 06 апреля 2015 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» // СЗ РФ. – № 14. – Ст. 2016.

<sup>6</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год: Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 07 мая 2015 г. // Российская газета. – 2015. – 7 мая. – № 96.