

**ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННОГО,
МЕЖДУНАРОДНОГО, ФИНАНСОВОГО ПРАВА
И ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

УДК 342.537:342.531.433

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Г.Р. Хабибуллина

Аннотация

В статье дается анализ федерального и регионального законодательства, научных взглядов на правовые основания и формы участия уполномоченных по правам человека в законодательном процессе.

Ключевые слова: уполномоченный по правам человека, законодательный процесс, законодательная инициатива, законопроект, законодательные предложения.

Законодательство в Российской Федерации содержит положения, посвященные участию федерального и регионального уполномоченных по правам человека в соответствующем законодательном процессе.

В частности, п. 2 ст. 31 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (с изменениями от 16 октября 2006 г., 10 июня 2008 г.) предоставляет Уполномоченному по результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, если Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, либо в силу существующих пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, либо в случае, если законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

Итак, указанная федерально-правовая норма устанавливает основания опосредованного (через компетентных субъектов права законодательной инициативы) обращения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также форму такого обращения – законодательные предложения об изменении и дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

Федеральный подход к основаниям и формам участия Уполномоченного в законодательном процессе (горизонтальном федеральном и вертикальном региональном) используется отдельными субъектами Российской Федерации, учредившими должность уполномоченного по правам человека.

К примеру, ч. 3 ст. 19 Закона Самарской области от 31 октября 2000 г. № 45-ГД «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области» предусматривает две разновидности законодательной инициативы Уполномоченного (прямую в горизонтальном региональном законодательном процессе и опосредованную в вертикальном федеральном законодательном процессе) по результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб:

а) вносить в Самарскую губернскую думу проекты законов Самарской области об изменении, дополнении законодательства Самарской области, если Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение законодательства Самарской области, либо в силу существующих пробелов в законодательстве Самарской области, либо если законодательство Самарской области противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации;

б) право обращаться к соответствующим субъектам законодательной инициативы с предложением об изменении законодательства Российской Федерации либо о восполнении пробелов в законодательстве Российской Федерации, если Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение законодательства Российской Федерации, либо в силу существующих пробелов в законодательстве Российской Федерации, либо в случае, если законодательство Российской Федерации противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации [1].

В предложенном варианте возможного взаимодействия Уполномоченного по правам человека и законодательного (представительного) органа государственной власти Самарской области предусматривается большее разнообразие в решении вопроса о формах участия названного должностного лица в законодательном процессе. В частности, одной из таких форм признаются законопроекты о внесении изменений и дополнений в действующие законы Самарской области.

Однако больше вопросов вызывает иное обстоятельство – возможное обращение Уполномоченного в Самарской области к соответствующим субъектам

права законодательной инициативы в федеральном законодательном процессе об изменении и дополнении законодательства Российской Федерации. Дело в том, что совпадение оснований обращения позволяет сделать вывод о вторжении регионального омбудсмана в компетенцию Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Более уместным в этом случае следует считать наделение Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации правом обращения к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с предложением об изменении или дополнении законодательства Российской Федерации либо о восполнении пробелов в законодательстве Российской Федерации в установленных законом случаях. Такое право закрепляется, к примеру, за Уполномоченным по правам человека в Архангельской области [2, ст. 27, ч. 2].

Несколько иначе вопрос о правовых основаниях и формах участия Уполномоченного по правам человека в законодательном процессе регламентируется в Республике Татарстан как субъекте Российской Федерации.

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 24 Закона Республики Татарстан от 3 марта 2000 г. № 95 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» Уполномоченный в целях содействия совершенствованию законодательства Республики Татарстан, затрагивающего права и свободы человека и гражданина, а также приведению его в соответствие с Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации вправе вносить в Государственный Совет Республики Татарстан, реализуя право законодательной инициативы, законопроекты об изменении и дополнении законов, если Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина, совершаются на основании и во исполнение законов, либо в силу существующих пробелов в законах, либо в случае, если законы противоречат Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Татарстан, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации [3].

Как видно из вышеизложенного, республиканский законодатель не пошел по пути наделения Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан правом обращения к соответствующим субъектам права законодательной инициативы в федеральном законодательном процессе по указанным основаниям. Этот подход следует признать правомерным, поскольку Уполномоченный может реализовать право законодательной инициативы опосредованно через Государственный Совет Республики Татарстан, руководствуясь ч. 1 ст. 104 Конституции России, которая наделяет законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации таким правом в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Аналогичный подход закрепляется и в ч. 3 ст. 19 Закона Алтайского края от 11 ноября 2002 г. № 70-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае», согласно которой по результатам мониторинга соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Алтайском крае Уполномоченный имеет право вносить предложения об использовании Алтайским краевым Советом народных депутатов

права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в целях укрепления гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, приведения законодательства Российской Федерации в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права [4].

Вызывает определенные сомнения право Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан вносить в Государственный Совет законопроекты об изменении и дополнении законов, если он полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина, совершаются в случае, когда законы противоречат Конституции Российской Федерации или Конституции Республики Татарстан.

Совершая предписанные действия по обеспечению верховенства Конституции России, Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан, на наш взгляд, вторгается в компетенцию Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, который в соответствии с п.п. 5 п. 1 ст. 29 названного Федерального конституционного закона вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. В данном случае целесообразным следует признать предоставление региональному омбудсмену права обращаться к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с целью инициирования последним судебного нормоконтроля, если по результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан придет к выводу о нарушении конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Не менее важным является наделение региональных уполномоченных человека правом обращаться к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации в случае грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией России прав и свобод человека и гражданина на соответствующей территории субъекта Российской Федерации с последующим выступлением федерального Уполномоченного с докладом на очередном заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, либо с предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан.

Что касается обеспечения верховенства Конституции Республики Татарстан, то указанными действиями местный Уполномоченный по правам человека способствует развитию конкурирующей компетенции между Государственным Советом Республики Татарстан и Конституционным судом Республики Татарстан. Дело в том, что на основании ст. 23 названного Закона Республики Татарстан в случае нарушения прав и свобод заявителя решением или действием (бездействием), принятым или совершенным на основании и во исполнение законов Республики Татарстан либо иных нормативных правовых актов Республики Татарстан, Уполномоченный вправе обратиться в Конституционный

суд Республики Татарстан с запросом об их соответствии Конституции Республики Татарстан.

В указанном случае Уполномоченный по правам человека должен, на наш взгляд, руководствоваться ч. 2 ст. 15 Закона Республики Татарстан от 3 марта 2000 г. № 95, которая предоставляет ему право обратиться в Государственный Совет Республики Татарстан с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина и проведении парламентских слушаний, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в работе указанной комиссии и проводимых слушаниях.

В части правовых форм обращения Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан указанный закон оперирует в основном законопроектами об изменении и дополнении законов.

Однако действующий Регламент Государственного Совета Республики Татарстан от 26 февраля 2004 г. к внешним формам реализации права законодательной инициативы относит не только законопроекты о внесении изменений и дополнений в законы Республики Татарстан, но и законопроекты, поправки к законопроектам и предложения о признании законов Республики Татарстан утратившими силу [5]. Указанные формы выражения права законодательной инициативы должны быть отражены и в специальном законе об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан. В противном случае право законодательной инициативы Уполномоченного с точки зрения форм его реализации воспринимается ограниченно (ими могут быть только законопроекты об изменении и дополнении законов) либо оно может быть истолковано исключительно в отношении законопроектов об изменении и дополнении законов следующим образом: они связаны с решениями или действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающих права и свободы человека и гражданина, которые совершаются на основании и во исполнение законов, либо в силу существующих пробелов в законах, либо в случае, если законы противоречат Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Татарстан, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации.

Отдельный интерес при изучении правовых форм реализации правотворческой инициативы вообще и законодательной в частности вызывают акты уполномоченных по правам человека, в которых по результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб формулируются замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур, и направляются государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам.

В практике деятельности уполномоченных по правам человека известны разнообразные акты реагирования: запросы, нарушения, заявления, обращения, заключения и доклады [6, с. 15].

Наиболее ярко функция уполномоченных по совершенствованию законодательства в Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению

его в соответствие с общественными принципами и нормами международного права проявляется в их заключениях и докладах (ежегодных, специальных).

Например, Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан «О соблюдении прав детей в части создания условий, гарантирующих охрану и укрепление здоровья учащихся в образовательных учреждениях Республики Татарстан» содержит в себе комплекс законодательных и правотворческих инициатив, а именно: по изменению ст. 7 Закона Российской Федерации «Об образовании» в части закрепления требований к образовательным программам и условиям обучения, ограничению суммарной нагрузки школьников в соответствии с медицинскими нормами; по ускоренному принятию Федерального закона «О государственном стандарте образования»; по внесению Кабинетом министров Республики Татарстан в Государственный Совет Республики Татарстан проекта Закона Республики Татарстан «О компенсационных выплатах на питание школьникам»; по разработке и утверждению Кабинетом министров Республики Татарстан концепции охраны здоровья детей и школьников в Республике Татарстан и некоторые другие [7].

Таким образом, доклады уполномоченных могут содержать как законодательные предложения о принятии новых законов, предметом которых выступают общие вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина, так и иные правотворческие инициативы о принятии нормативных правовых актов в субъекте Российской Федерации, посвященные тем же вопросам и (дополнительно) совершенствованию административных процедур.

Поскольку доклады уполномоченных по правам человека содержат «общую оценку и информацию о состоянии и проблемах в области прав и свобод человека и гражданина, возможных мерах по их восстановлению, а также предложения по совершенствованию текущего законодательства в Российской Федерации» [3], они направляются наиболее значимым субъектам правотворческого процесса и контрольно-надзорных процедур. Так, ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации направляются Президенту Российской Федерации, Совету Федерации и Государственной Думе, правительству Российской Федерации, Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации, Высшему Арбитражному Суду и генеральному прокурору Российской Федерации, а специальные – Государственной Думе.

В субъектах Российской Федерации правовой режим докладов уполномоченных по правам человека, особенно специальных, регламентируется более подробно. К примеру, в Республике Татарстан специальные доклады Уполномоченного направляются президенту Республики Татарстан, Государственному Совету Республики Татарстан, Кабинету министров Республики Татарстан, Конституционному суду Республики Татарстан, Верховному суду Республики Татарстан, Арбитражному суду Республики Татарстан, прокурору Республики Татарстан; по специальному докладу названное должностное лицо может выступить с информацией на очередном заседании Государственного Совета.

Указанные выше новеллы можно предложить для совершенствования как федерального, так и регионального законодательства об уполномоченных по правам человека.

Summary

G.R. Khabiboullina. Ombudsman and the Legislative Process in the Russian Federation.

The article deals with the federal and regional legislation, as well as the scientific views on the legal foundations and forms of the ombudsmen's participation in legislative process.

Key words: ombudsman, legislative process, legislative initiative, bill, legislative proposal.

Литература

1. Закон Самарской области от 31 октября 2000 г. № 45-ГД «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области» // Самарские известия. – 2000. – № 221. – 25 нояб.
2. Закон Архангельской области от 15 июля 1997 г. № 34-10-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Архангельской области» (в ред. областных законов от 28 мая 2002 г. № 94-14-ОЗ, от 9 июля 2002 г. № 109-15-ОЗ, от 8 апреля 2003 г. № 166-21-ОЗ, от 22 июня 2005 г. № 51-4-ОЗ) // Волна. – 1997. – № 30. – 12 авг.
3. Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. – 2000. – № 3. – Ст. 78.
4. Закон Алтайского края от 11 ноября 2002 г. № 70-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае» // Алтайская правда. – 2002. – № 305–307. – 15 нояб.
5. Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. – 2004. – № 2, ч. 1. – Февраль.
6. *Амосов К.М.* Акты Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2006. – 20 с.
7. Республика Татарстан. – 2006. – 5 дек.

Поступила в редакцию
27.04.10

Хабибуллина Гульнара Рушановна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права и прав человека Казанского (Приволжского) федерального университета.

E-mail: Goulnara.Khabiboullina@ksu.ru