

УДК 342

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОСНОВНЫХ ФОРМ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА И КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***Г.Р. Хабибуллина***Аннотация**

В статье анализируются сложившиеся модели законодательного регулирования основных форм взаимодействия уполномоченных по правам человека и конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации. Даны практические рекомендации о дальнейшем совершенствовании регионального законодательства.

Ключевые слова: уполномоченный по правам человека, конституционный (уставной) суд, формы взаимодействия.

Совокупность конституционных норм, среди которых статья 2 Конституции Российской Федерации (РФ) об обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, часть 1 статьи 45 Конституции РФ о гарантированности государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ, предопределяет возникновение правозащитной деятельности в РФ и её субъектах. Деятельность эта рассматривается юридической наукой в качестве государственно-принудительной, направленной на осуществление восстановительных задач, то есть восстановление права, обеспечение юридической обязанности [1, с. 280]. К особенностям правозащитной деятельности некоторые авторы относят принудительный в отношении обязанного лица законный способ восстановления нарушенного права либо самим управомоченным лицом, либо компетентным органом [2, с. 11], другие – властное начало, правовую опосредованность, процессуальную упорядоченность, уполномоченность субъектов, осуществляющих данный вид государственной деятельности [3, с. 366].

Компетентными субъектами, полномочными на основе закона осуществлять правозащитную деятельность в российских регионах, являются конституционные (уставные) суды и уполномоченные по правам человека.

В отдельных субъектах РФ, сформировавших институт специализированного судебного контроля, уполномоченные по правам человека правоспособны инициировать правозащитную деятельность конституционных и уставных судов. Такую правовую возможность уполномоченным по правам человека предоставляет региональное законодательство о конституционных (уставных) судах, руководствуясь тем, что оба государственно-правовых института являются

элементами структуры конституционно-правового механизма защиты прав и свобод человека и гражданина [4, с. 8], преследуют общие цели в виде защиты основных прав и свобод человека и гражданина и, соответственно, обладают сходной «направленностью функционального предназначения», выражающейся в «правовом обеспечении прав, свобод и законных интересов личности» [5, с. 60].

Вместе с тем законодательство о конституционной юстиции в субъектах РФ обладает концептуальным своеобразием в части наделения уполномоченных по правам человека правом участвовать в правозащитной деятельности органов конституционной юстиции.

Так, Конституционный закон Республики Северная Осетия – Алания от 15 июня 2001 г. № 17-РЗ «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия – Алания» [6] (в ред. Конституционного Закона Республики Северная Осетия – Алания от 14 июля 2011 г. № 3-РКЗ) исходит из того, что инициирование уполномоченным по правам человека в Республике Северная Осетия – Алания правозащитной деятельности Конституционного суда возможно только в том случае, когда выявляется прямая необходимость в защите конституционного права или свободы «при их нарушении, оспаривании либо угрозе нарушения» [7, с. 259–260]. Дело в том, что Конституционный суд Республики Северная Осетия – Алания правомочен именно по жалобам на нарушение основных прав и свобод, по запросам судов, а также уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия – Алания проверять конституционность закона Республики Северная Осетия – Алания, иного республиканского нормативного правового акта, примененного или подлежащего применению в конкретном деле в порядке, установленном законом. Однако названный Конституционный закон не предусматривает для уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия – Алания права обращаться в Конституционный суд по делам о соответствии Конституции Республики законов Республики Северная Осетия – Алания, постановлений Парламента Республики Северная Осетия – Алания, указов и распоряжений главы Республики, постановлений и распоряжений Правительства Республики Северная Осетия – Алания, нормативных актов министерств, государственных комитетов, других государственных органов и общественных объединений, государственных и муниципальных учреждений, актов органов местного самоуправления, носящих нормативный характер, но признаёт его за широким кругом субъектов: главой и правительством Республики Северная Осетия – Алания, Верховным судом и Арбитражным судом Республики Северная Осетия – Алания, прокурором Республики Северная Осетия – Алания, органами местного самоуправления, общественными объединениями в лице их республиканских органов, гражданами.

Иначе вопрос об участии уполномоченного по правам человека в нормоконтроле в конституционных и уставных судах разрешается в Республиках Татарстан, Саха (Якутия), Тыва, Свердловской и Калининградской областях.

В частности, Закон Республики Татарстан от 22 декабря 1992 г. № 1908-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан» [8] (в ред. Закона Республики Татарстан от 21 октября 2003 г. № 44-ЗРТ) предоставляет уполномоченному по правам человека в Республике Татарстан право обращаться в Конституционный

суд Республики Татарстан с запросом о конституционности законов Республики Татарстан, нормативных правовых актов президента и Кабинета министров Республики Татарстан, иных государственных органов Республики Татарстан, органов местного самоуправления наряду с президентом Республики Татарстан, Государственным советом Республики Татарстан, его Президиумом, комитетами, 1/5 от установленного числа депутатов Государственного Совета Республики Татарстан, Кабинетом министров Республики Татарстан и органами местного самоуправления. Названный закон Республики Татарстан представляет уполномоченному по правам человека в Республике Татарстан право возбуждать процедуру предварительного конституционного контроля, если речь идёт о проверке конституционности не вступивших в силу соглашений о международных и внешнеэкономических связях Республики Татарстан.

В то же время уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан не обладает правом на обращение в Конституционный суд Республики Татарстан: с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод, поскольку это право предоставляется исключительно гражданам, чьи права и свободы нарушены законом Республики Татарстан, нормативными правовыми актами президента и Кабинета министров Республики Татарстан, органами местного самоуправления; с ходатайством о разрешении спора о компетенции; с запросом о толковании Конституции Республики Татарстан, о даче заключения на предмет соответствия Конституции Республики Татарстан действий и решений президента Республики Татарстан.

Таким образом, правосубъектность уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан ограничивается исключительно рамками абстрактного нормоконтроля. Это позволяет предположить, что уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан преимущественно выступает инициатором правоохранной деятельности органа конституционного правосудия. При этом сущность охраны прав заключается «не только и не столько в защите от возможных нарушений, сколько в обеспечении условий и средств для фактического пользования ими каждым гражданином» [9, с. 111].

В Республике Ингушетия в соответствии с Конституционным законом от 28 декабря 2001 г. № 10-РКЗ «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» [10] уполномоченный по правам человека обладает правом на обращение в Конституционный суд с запросом о проверке конституционности нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления. Что касается права на обращение в Конституционный суд Республики Ингушетия с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод законом или иным нормативным актом Республики Ингушетия, то закон «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» предоставляет его гражданам, объединениям граждан, а также иным органам и лицам, указанным в данном законе. Следовательно, уполномоченный по правам человека в Республике Ингушетия может быть субъектом такого обращения лишь в случае расширительного толкования Конституционного закона от 28 декабря 2001 г. № 10-РКЗ.

При анализе взаимодействия конституционных (уставных) судов и уполномоченных по правам человека в правозащитной деятельности следует особо отметить позицию регионального законодателя в Калининградской и Свердловской

областях, где уполномоченные по правам человека наделяются полной (универсальной) правосубъектностью в рамках реализации компетенции соответствующих уставных судов.

Так, Закон Калининградской области от 2 октября 2000 г. № 247 «Об Уставном Суде Калининградской области» [11] закрепляет, во-первых, право уполномоченного по правам человека в Калининградской области на обращение в Уставной суд с запросом о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области областных законов, постановлений областной Думы, нормативных правовых актов губернатора и правительства Калининградской области, органов исполнительной власти Калининградской области, органов местного самоуправления муниципальных образований, находящихся на территории Калининградской области, и, во-вторых, право на обращение с запросом о толковании Устава (Основного Закона) Калининградской области.

В соответствии с Законом Свердловской области от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области» [12] (в ред. Законов Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 47-ОЗ, от 9 ноября 2011 г. № 103-03) уполномоченный по правам человека в Свердловской области и уполномоченный по правам ребенка в Свердловской области располагают правом на обращение в Уставной суд с запросом о соответствии Уставу Свердловской области законов Свердловской области и иных правовых актов, за исключением ненормативных (индивидуальных), принимаемых органами государственной власти Свердловской области, иными государственными органами Свердловской области, органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, а также с запросом о толковании Устава Свердловской области.

Инициирование уполномоченными по правам человека конституционного судебного процесса представляет собой далеко не единственную организационно-правовую форму их взаимодействия с конституционными и уставными судами субъектов РФ в сфере правозащитной и правоохранительной деятельности.

Не менее значимой формой участия уполномоченного по правам человека в деятельности органов конституционной юстиции выступает наделение указанных публичных должностных лиц процессуально-правовым статусом стороны в конституционном (уставном) судопроизводстве, который предполагает следующую совокупность прав и обязанностей:

а) права – знакомиться с материалами дела, предоставлять письменные отзывы на обращения, излагать свою позицию по делу устно или письменно, задавать вопросы другим участникам процесса, заявлять отводы судьям и ходатайства, знакомиться с письменными отзывами других сторон;

б) обязанности – явиться по вызову в Конституционный (Уставной) суд, дать необходимые пояснения, ответить на вопросы, уважительно относиться к соответствующему суду и принятым правилам и процедурам конституционного (уставного) судопроизводства, подчиняться распоряжениям председательствующего в судебном заседании, давать пояснения по существу рассматриваемого вопроса и т. д.

Наконец, региональное законодательство о статусе конституционных (уставных) судов может устанавливать и иные формы их взаимодействия с уполномоченными по правам человека.

К примеру, Конституционный закон от 15 июня 2002 г. 16-З № 363-П «О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве» [13] (в ред. Конституционного закона Республики Саха (Якутия) от 8 июня 2012 г. № 1070-ЗIV) устанавливает:

а) получение уполномоченным по правам человека в обязательном порядке и не позднее чем в недельный срок со дня подписания постановления и заключения Конституционного суда Республики Саха (Якутия);

б) обязательный учёт правовых позиций Конституционного суда Республики Саха (Якутия), сформулированных в мотивировочной части постановления или определения, с момента вступления в силу решения Конституционного суда;

в) право обращения уполномоченного по правам человека с ходатайством о пересмотре решений Конституционного суда Республики Саха (Якутия) при условии участия в предыдущем рассмотрении дела в Конституционном суде Республики Саха (Якутия).

В соответствии с Законом Республики Татарстан «О Конституционном Суде Республики Татарстан» уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан дополнительно правомочен обращаться с ходатайством в Конституционный суд Республики Татарстан об официальном разъяснении итогового решения суда. Причём вопрос о разъяснении соответствующего решения Конституционного суда Республики Татарстан рассматривается в заседании с обязательным участием уполномоченного по правам человека.

Согласно Закону Свердловской области «Об Уставном Суде Свердловской области» лишь губернатор и Законодательное собрание Свердловской области, уполномоченный по правам человека в Свердловской области и уполномоченный по правам ребенка в Свердловской области обладают правом на обращение в Уставной суд с запросом о пересмотре итогового решения Уставного суда.

Итак, исследование вопроса о взаимодействии уполномоченных по правам человека и органов конституционной юстиции в субъектах РФ позволяет сделать вывод о том, что правозащитная деятельность представляет собой многоуровневый вид юридической деятельности, в которой непосредственно взаимодействуют судебные и внесудебные институты защиты прав и свобод человека и гражданина.

В плане практических рекомендаций полагаем целесообразным наделить уполномоченных по правам человека правом инициировать процедуры абстрактного и конкретного нормоконтроля в конституционных и уставных судах субъектов РФ, поскольку при абстрактном конституционном контроле уполномоченные по правам человека приобретают правовую возможность в том числе защищать и восстанавливать основные права и свободы, а в рамках конкретного конституционного контроля – защищать и восстанавливать основные и связанные с ними отраслевые (конкретные) права и свободы. Кроме того, обе разновидности конституционного контроля позволяют уполномоченным по правам человека в опосредованной форме, а конституционным (уставным) судам непосредственно

оказывать правовое влияние на развитие и совершенствование регионального законодательства, не прибегая к правовому институту законодательной инициативы, который, как известно, в большинстве субъектов РФ имеет ограничения по предметам ведения указанных компетентных органов и должностных лиц.

Наконец, не менее актуальной задачей является предоставление специализированным уполномоченным по правам человека в субъекте РФ права взаимодействовать с органами конституционного правосудия.

Summary

G.R. Khabibullina. Legislative Regulation of the Main Forms of Cooperation between Human Rights Commissioners and Constitutional (Statutory) Courts in the Subjects of the Russian Federation.

The article analyzes the existing models of legislative regulation of the main forms of cooperation between Human Rights Commissioners and constitutional (statutory) courts in the subjects of the Russian Federation. The author gives practical recommendations for further improvement of regional legislation.

Keywords: Human Rights Commissioner, constitutional (statutory) court, forms of cooperation.

Литература

1. *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. – М.: Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 359 с.
2. *Тихонова Б.Ю.* Субъективные права советских граждан, их охрана и защита: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1972. – 22 с.
3. *Витрук Н.В.* Общая теория правового положения личности. – М.: НОРМА, 2008. – 448 с.
4. *Шаймарданов К.Д.* Конституционно-правовой механизм защиты основных прав человека и гражданина в Российской Федерации и её субъектах (на примере Республики Татарстан): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2003. – 24 с.
5. *Анисимов П.В.* Права человека и правозащитное регулирование. Проблемы теории и практики. – Волгоград: ВА МВД России, 2004. – 249 с.
6. Конституционный закон Республики Северная Осетия – Алания от 15 июня 2001 г. № 17-РЗ «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия – Алания» // Северная Осетия. – 2001. – 5 июля. – № 127.
7. *Тархов В.А.* Гражданское право. Общая часть. – Чебоксары: Чуваш. кн. изд-во, 1997. – 331 с.
8. Закон Республики Татарстан от 22 дек. 1992 г. № 1708-ХП «О Конституционном Суде Республики Татарстан» // Ведомости Верховного Совета Татарстана. – 1992. – № 11–12.
9. *Воеводин Л.Д.* Конституционные права и обязанности советских граждан. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1972. – 300 с.
10. Конституционный закон Республики Ингушетия от 28 дек. 2001 г. № 10-РКЗ «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» // Вестн. Конституционного Суда Республики Ингушетия. – 2012. – № 1. – С. 38–77.
11. Закон Калининградской области от 2 окт. 2000 г. № 247 «Об Уставном Суде Калининградской области» // Газ. «Дмитрий Донской, 1». – 2000. – № 83.

12. Областной закон от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области» // Обл. газ. – 1997. – 13 мая. – № 69.
13. Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 г. 16-3 № 363-П «О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. – 2002. – 3 июля. – № 25.

Поступила в редакцию
25.10.12

Хабибуллина Гульнара Рушановна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, Россия.

E-mail: *kons-kafedra@yandex.ru*