

Стрельников Владилен Владимирович

Strelnikov Vladilen Vladimirovich

кандидат юридических наук

PhD in Law

**ОБ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ
ПРОБЛЕМАХ ПОДНАДЗОРНОСТИ
ОРГАНАМ ПРОКУРАТУРЫ
УПОЛНОМОЧЕННЫХ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА****THE LEGAL ISSUES OF SUPERVISION
OF THE COMMISSIONERS
FOR HUMAN RIGHTS
BY THE PROSECUTION
AUTHORITIES****Аннотация:**

В представленной научной публикации анализируются проблемы юридической регламентации поднадзорности органам прокуратуры уполномоченных по правам человека и по правам ребенка, исследуются правовые особенности их статуса. Рассмотрено федеральное и региональное законодательство. Обозначаются важные проблемы в данной сфере. В частности, следует отметить неоднозначность законодательного закрепления правового положения региональных омбудсменов и вызываемую этим дискуссионность в вопросах осуществления прокурорами надзора за их работой. Несогласованность норм регионального и федерального законодательства, регулирующих деятельность изучаемых должностных лиц, не только не проливает свет на возможность осуществления прокурором надзорной деятельности в отношении региональных уполномоченных по правам человека, но и ставит в зависимость реализацию прокурорского надзора от содержания нормативных актов субъектов Федерации.

Ключевые слова:

административное право, прокуратура, поднадзорность, полномочия, государственные органы, уполномоченный по правам человека в РФ, правовой статус.

Summary:

The research analyzes the legal regulation issues of keeping the Commissioners for Human Rights and Children's Commissioners under the supervision of prosecution authorities and examines the legal features of the Commissioners' status. The federal and regional legislation is reviewed. The critical issues in this field are defined. In particular, the ambiguous legislative consolidation of the legal status of regional ombudsmen is a matter of debate over supervision of their activities by the public prosecutor. Inconsistent standards of regional and federal laws governing the activities of officials under review do not only clarify the possibility of keeping the regional Commissioners for Human Rights under the prosecutor's supervision but also subordinate the prosecutor's supervisory function to laws and regulations of the constituent entities of the Russian Federation.

Keywords:

administrative law, prosecutor's office, being under supervision, powers, public authorities, Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, legal status.

Необходимость отстаивания и защиты законных интересов граждан, возникновение новых правовых норм, значительное количество разных правонарушений, противоречивость правоприменительной практики в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина в нашей стране привели к появлению института омбудсменов. Данные должностные лица наделены широким кругом полномочий, позволяющих противостоять распространению беззакония. Вместе с этим актуален вопрос о взаимоотношениях омбудсменов с таким органом государственного надзора, как прокуратура, выполняющим правозащитные функции, в частности об их поднадзорности прокурорам всех уровней.

Под сферу прокурорского надзора не подпадает уполномоченный по правам человека в РФ. Так, в ч. 1 ст. 2 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» говорится, что уполномоченный при осуществлении своих функций независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам [1].

На практике споры вызывает введение института уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации при президенте РФ. Примечательно, что одноименным указом президента РФ эта должность введена в 2009 г. [2], тогда как на законодательном уровне она была закреплена двумя годами позднее в Федеральном законе от 03.12.2011 г. № 378-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [3] и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» [4]. В этих нормативных актах, а также ФКЗ от 26.02.1997 г. № 1 не установлены отношения детского омбудсмена с уполномоченным по правам человека в РФ, не разграничены их функции (за исключением п. 9 ст. 38 Закона РФ от 21.07.1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы») [5], предоставляющего исключительное право уполномоченному при прези-

денте РФ по правам ребенка, уполномоченным по правам ребенка в субъектах РФ в пределах соответствующих территорий без специального разрешения посещать учреждения, исполняющие наказания, и следственные изоляторы, в которых содержатся несовершеннолетние, беременные женщины и женщины, имеющие детей в домах ребенка исправительных учреждений). Кроме того, указанные документы не освещают вопроса, связанного с поднадзорностью этого лица прокуратуре и его взаимодействием с надзорным ведомством. Также нормативные акты не наделяют детского омбудсмена независимостью в объеме, который предоставлен уполномоченному по правам человека в Российской Федерации законом от 26.02.1997 г. № 1. В этих актах вообще не говорится о независимости детского омбудсмена. При этом данное должностное лицо состоит в штате Администрации Президента РФ [6], однако в соответствии с п. 3 указа от 01.09.2009 г. № 986 обеспечение деятельности уполномоченного по правам ребенка возложено на аппарат Общественной палаты РФ. Подобное свидетельствует о следующем: чаша весов пусть и не полностью, но склоняется к тому, что детский омбудсмен в полном объеме поднадзорен прокуратуре РФ.

Продолжая исследовать вопросы поднадзорности омбудсменов прокуратуре, отметим, что Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в РФ» [7], вводя должность бизнес-омбудсмена, в ч. 1 ст. 3 прямо закрепляет его подотчетность президенту России. Также укажем, что по окончании календарного года уполномоченный направляет президенту доклад о результатах деятельности, содержащий в том числе оценку условий осуществления предпринимательской деятельности в Российской Федерации, а также предложения о совершенствовании правового положения субъектов предпринимательской деятельности в части, относящейся к компетенции уполномоченного. При этом в отмеченном документе не упоминается о независимости данного должностного лица от правоохранительных и контролирующих структур, а также о его независимости вообще от каких-либо государственных органов.

В Указе Президента РФ от 31.12.2014 г. № 837 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» данный вопрос не рассматривается [8]. Примечательно, что на основании п. 2, 3 этого акта уполномоченный по защите прав предпринимателей в России исключен из состава Администрации Президента РФ.

В целом при характеристике Федерального закона от 07.09.2013 г. № 78-ФЗ укажем на высокий уровень правовой регламентации деятельности бизнес-омбудсмена. Обращает на себя внимание пункт 4 ч. 5 ст. 2, в соответствии с которым уполномоченный вправе обратиться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов (за исключением органов прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации, органов судебной власти), органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц в случае, если оспариваемые ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) «не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности в сфере предпринимательской деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности». Большой заслугой законодателя здесь является выведение прокуратуры из сферы деятельности бизнес-омбудсмена. Такое исключение не только четко устанавливает границы реализации функций этого должностного лица, но и наглядно показывает его поднадзорность прокуратуре.

В контексте анализа укажем на неоднозначность законодательного закрепления правового положения региональных омбудсменов и вызываемую этим дискуссионность в вопросах осуществления прокурорами надзора за их работой.

Закон г. Москвы от 15.04.2009 г. № 6 «Об Уполномоченном по правам человека в г. Москве» в ч. 3 ст. 3 содержит положение о том, что уполномоченный при осуществлении функций независим и неподотчетен каким-либо органам государственной власти и органам местного самоуправления, их должностным лицам [9]. Закон г. Санкт-Петербурга от 30.12.1997 г. № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в г. Санкт-Петербурге» содержит аналогичное положение (ч. 2 ст. 1) [10]. Отметим, что эти нормы прямо противоречат ст. 5, 71, 76 Конституции РФ, поскольку органы государственной власти субъектов Федерации не могут вторгаться в компетенцию федеральных органов государственной власти и не вправе ограничивать полномочия последних. В противном случае наша страна не сможет воплотить в жизнь идею правового государства, следовать Основному закону и в кратчайшие сроки распадется.

Однако поводом к данному несоответствию является часть 2 ст. 16.1 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [11], гласящая, что уполномоченный по правам человека в субъекте РФ при осуществлении деятельности независим от каких-либо государственных органов и должностных лиц. Таким образом, правовая природа данного несоответствия основана на федеральном законе. При этом неясно, обязаны ли законодательные собрания регионов в данном вопросе следовать отмеченной норме или же должны придерживаться конституционных требований. Так, Закон Тверской области от 06.06.2012 г. № 36-

ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области и Уполномоченном по правам ребенка в Тверской области» пошел по пути верховенства Конституции РФ и в ч. 6 ст. 1 закрепил, что «уполномоченные при осуществлении функций независимы от каких-либо органов государственной власти Тверской области, государственных органов Тверской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Тверской области, их должностных лиц» [12].

На практике допускаются и иные варианты. Например, в Законе Челябинской области от 26.08.2010 г. № 620-ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Челябинской области» достаточно уклончиво и размыто определена независимость данного должностного лица [13]. В ч. 3 ст. 3 отмеченного нормативного акта отражено, что гарантии независимости уполномоченного по правам человека, связанные с оплатой труда, медицинским, социальным и иным обеспечением и обслуживанием, устанавливаются применительно к соответствующим гарантиям, предусмотренным нормативными правовыми актами Челябинской области для должностных лиц, замещающих государственные должности Челябинской области. Иных норм, посвященных анализируемому вопросу, в нем не содержится. Закон Астраханской области от 06.11.2015 г. № 74/2015-ОЗ «Об организации и осуществлении деятельности Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, а также об отдельных вопросах правового регулирования его назначения на должность и освобождения от должности» не рассматривает данный вопрос вообще [14]. Закон Томской области от 09.08.2005 г. № 118-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Томской области» также не предусматривает независимость этого должностного лица, при этом в ч. 5 ст. 1 указано, что уполномоченный осуществляет свою деятельность самостоятельно [15]. Это слово применительно к анализируемому контексту можно интерпретировать по-разному, причем анализ нормативного акта не позволяет подобрать исчерпывающего и однозначного толкования термина «самостоятельно», который используют томские законодатели.

Подобные примеры, а также содержание ст. 16.1 Федерального закона № 184-ФЗ не только не проливают свет на возможность осуществления прокурором надзорной деятельности в отношении региональных уполномоченных по правам человека, но и ставят в зависимость реализацию прокурорского надзора от содержания нормативных актов субъектов Федерации, что недопустимо в принципе. Следовательно, если региональные законодательные органы наделили независимостью омбудсмана, то, исходя из отмеченной нормы, он не поднадзорен прокуратуре. Кроме того, возможно суждение и о том, что если положение ст. 16.1 непосредственно действует, то анализируемые лица остаются за границами прокурорского надзора вне зависимости от соответствующих законов субъектов Федерации. В любом случае указанная норма закона № 184 вступает в противоречие со ст. 1 Закона о прокуратуре [16].

Ссылки:

1. Об Уполномоченном по правам человека в РФ : федер. закон от 26 февр. 1997 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.
2. Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка : указ президента РФ от 1 сент. 2009 г. № 986 // Там же. 2009. № 36. Ст. 4312.
3. Об основных гарантиях прав ребенка в РФ : федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ // Там же. 1998. № 31. Ст. 3802.
4. О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» и отдельные законодательные акты РФ в связи с введением института Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка : федер. закон от 3 дек. 2011 г. № 378-ФЗ // Там же. 2011. № 49, ч. V. Ст. 7056.
5. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы : федер. закон от 21 июля 1993 г. № 5473-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.
6. Об утверждении Положения об Администрации Президента РФ : указ президента РФ от 6 апр. 2004 г. № 490. П. 3 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.
7. Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в РФ : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ // Там же. 2013. № 19. Ст. 2305.
8. Об Уполномоченном при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и о внесении изменений в некоторые акты Президента РФ : указ президента РФ от 31 дек. 2014 г. № 837 // Там же. 2015. № 11. Ст. 1585.
9. Об Уполномоченном по правам человека в г. Москве : закон г. Москвы от 15 апр. 2009 г. № 6 // Вестник мэра и правительства Москвы. 2009. № 29.
10. Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге : закон г. Санкт-Петербурга от 30 дек. 1997 г. № 227-77 // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 1998. № 4. С. 38.
11. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ : федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
12. Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области и Уполномоченном по правам ребенка в Тверской области : закон Тверской области от 6 июня 2012 г. № 36-ЗО // Тверские ведомости. 2012. 8–14 июня.
13. Об Уполномоченном по правам человека в Челябинской области : закон Челябинской области от 26 авг. 2010 г. № 620-ЗО // Южноуральская панорама. 2010. 10 сент.
14. Об организации и осуществлении деятельности Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, а также об отдельных вопросах правового регулирования его назначения на должность и освобождения от должности : закон Астраханской области от 6 нояб. 2015 г. № 74/2015-ОЗ // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2015. № 44.
15. Об Уполномоченном по правам человека в Томской области : закон Томской области от 9 авг. 2005 г. № 118-ОЗ // Официальные ведомости администрации области. 2005. № 21.
16. О прокуратуре РФ : федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

References:

'On Amendments to the Federal Law on the Basic Guarantees of the Children's Rights in the Russian Federation and certain legislative instruments of the Russian Federation resulting from the introduction of the institution of the Commissioner for Children's Rights under the President of the Russian Federation: Federal Law of December 3, 2011 No. 378-ФЗ' 2011, *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, No. 49, part V, Art. 7056, (in Russian).

'On institutions and bodies that carry out criminal penalties in the form of deprivation of liberty: Federal Law of July 21, 1993 No. 5473-I' 1993, *Vedomosti S"yezda narodnykh deputatov i Verkhovnogo Soveta RF*, No. 33, Art. 1316, (in Russian).

'On the approval of the Regulations on the Administration of the President of the Russian Federation: Presidential Decree of April 6, 2004 No. 490, paragraph 3' 2004, *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, No. 15, Art. 1395, (in Russian).

'On the basic guarantees of the Children's rights in the Russian Federation: Federal Law of July 24, 1998, No. 124-ФЗ' 1998, *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, No. 31, Art. 3802, (in Russian).

'On the Commissioner for Children's Rights under the President of the Russian Federation: Presidential Decree of September 1, 2009 No. 986' 2009, *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, No. 36, Art. 4312, (in Russian).

'On the Commissioner for Human Rights in Chelyabinsk Region: Chelyabinsk Region Law of August 26, 2010 No. 620-30' 2010, *Yuzhnouralskaya panorama*, 10 September, (in Russian).

'On the Commissioner for Human Rights in Moscow: Moscow Law of April 15, 2009 No. 6' 2009, *Vestnik mera i pravitel'stva Moskvy*, No. 29, (in Russian).

'On the Commissioner for Human Rights in St. Petersburg: St. Petersburg Law of December 30, 1997, No. 227-77' 1998, *Vestnik Zakonodatel'nogo sobraniya Sankt-Peterburga*, No. 4, p. 38, (in Russian).

'On the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation: Federal Law of February 26, 1997. No. 1-ФКЗ' 1997, *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, No. 9, Art. 1011, (in Russian).

'On the Commissioner for Human Rights in Tomsk Region: Tomsk region law of August 09, 2005 No. 118-O3' 2005, *Ofitsial'nyye vedomosti administratsii oblasti*, No. 21, (in Russian).

'On the Commissioner for Human Rights in Tver Region and the Commissioner for Children's Rights in Tver Region: Tver Region Law of June 06, 2012, No. 36-30' 2012, *Tverskiye vedomosti*, 8-14 June, (in Russian).

'On the Commissioners for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Russian Federation: Federal Law of May 07, 2013, No. 78-ФЗ' 2013, *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, No. 19, Art. 2305, (in Russian).

'On the Commissioner for the Protection of the Rights of Entrepreneurs under the President of the Russian Federation and on Amending Certain Laws and Regulations of the President of the Russian Federation: Russian Federation Presidential Decree of December 31, 2014, No. 837' 2015, *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, No. 11, Art. 1585, (in Russian).

'On the general principles of the organization of legislative (representative) and executive authorities of government of the constituent entities of the Russian Federation: Federal Law of October 06, 1999 No. 184-ФЗ' 1999, *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, No. 42, Art. 5005, (in Russian).

'On the organization and implementation of the activities of the Commissioner for Human Rights in Astrakhan Region and on certain issues of legal regulation of the appointment and dismissal: Astrakhan Region law of November 06, 2015 No. 74/2015-O3' 2015, *Sbornik zakonov i normativnykh pravovykh aktov Astrakhanskoy oblasti*, No. 44, (in Russian).

'On the Prosecutor's Office of the Russian Federation: Federal Law of January 17, 1992 No. 2202-I' 1992, *Vedomosti S"yezda narodnykh deputatov RF i Verkhovnogo Soveta RF*, No. 8, Art. 366, (in Russian).