

УДК 342.5

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА (ОМБУДСМЕН)
В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КАК ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ**

Т. В. Колобова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 8 февраля 2018 г.

Аннотации: рассмотрены понятие, сущность и особенности контроля уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Сделан вывод, что контроль региональных омбудсменов занимает самостоятельное место в системе организационно-правовых форм государственного контроля. Даны рекомендации по совершенствованию контрольной деятельности уполномоченных.

Ключевые слова: контроль, контрольная деятельность, государственный контроль, Уполномоченный по правам человека, омбудсмен, субъект Российской Федерации, государственное управление.

Abstract: the article provides the theoretical approaches towards nature, definition and specificities of the control activities of the regional commissioners for human rights. The author makes a conclusion that the control of regional ombudsmen occupies an independent place in the system of organizational and legal forms of state control activity. The author makes recommendations to improving the control activities of commissioners.

Key words: control, control activity, state control, the Commissioner for human rights, ombudsmen, subject of the Russian Federation, state administration.

В России в современных условиях экономического кризиса, политического курса на борьбу с коррупцией и повышение эффективности деятельности государственного аппарата контрольная функция является одним из важнейших направлений деятельности государства.

Современное государственное управление диктует необходимость адаптации контрольных механизмов под развивающуюся государственно-правовую действительность. В последние годы законодатель уделяет значительное внимание контролю в различных проявлениях: так, были приняты федеральные законы от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»¹, от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»², № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»³, от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»⁴, от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах обще-

¹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138550/

² URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145996/

³ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145997/

⁴ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144621/

ственного контроля в Российской Федерации»⁵, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации⁶ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ и др.

Реформирование контрольно-надзорной деятельности остается одним из приоритетных направлений административной реформы⁷. 5 декабря 2017 г. Правительством России в Государственную Думу Федерального Собрания РФ внесен проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁸, направленный на повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности на основе применения риск-ориентированного подхода.

Вопрос совершенствования государственного контроля является актуальным и для правовой науки. В юриспруденции сложились следующие точки зрения на контроль как:

- на самостоятельную функцию государственного управления;
- неотъемлемую часть (стадию) иных функций государственного управления;
- форму обратной связи между субъектами и объектами государственного управления;
- средство (способ) обеспечения законности в государственном управлении;
- разновидность юридического процесса⁹.

Среди такого многообразия подходов общепризнанной является точка зрения о государственном контроле как самостоятельной функции государственного управления¹⁰, которая включает в себя выявление и анализ фактического положения дел, его сопоставление с намеченными целями, оценку контролируемой деятельности и принятие мер по устранению вскрытых недостатков¹¹.

Традиционно контроль рассматривается как способ обеспечения законности и целесообразности в государственном управлении¹². Государ-

⁵ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/

⁶ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/

⁷ Реформа контрольной и надзорной деятельности : паспорт приоритетной программы : утв. Президиумом Совета при Президенте по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21 декабря 2016 г. URL: <http://government.ru/news/25930>

⁸ URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law>

⁹ См.: Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учеб. для магистров / под ред. С. А. Старостина. М., 2017. URL: <http://www.consultant.ru/document/>

¹⁰ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учеб. для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М., 2008. С. 41.

¹¹ См.: Правовое обеспечение государственного управления... URL: <http://www.consultant.ru/document/>

¹² См.: Зубарев С. М. О содержании целей и принципов контроля в государственном управлении // Административное право и процесс. 2016. № 11. URL: <http://www.consultant.ru/document/>

ственная контрольная деятельность проводится в целях повышения эффективности деятельности органов публичного управления, а также обнаружения и устранения негативных явлений в их функционировании. Объектом государственного контроля выступает деятельность государственных органов, их должностных лиц и государственных служащих; органов местного самоуправления, их должностных лиц и муниципальных служащих; руководителей и должностных лиц государственных (муниципальных) предприятий и учреждений.

Определение государственной контрольной деятельности зависит от подхода к пониманию государственного управления (узкого, когда речь идет только о деятельности органов исполнительной власти, или широкого). При подходе к государственному управлению как исполнительно-распорядительной деятельности контрольную функцию осуществляют субъекты, представляющие исполнительную власть.

При широком понимании государственное управление осуществляется органами всех ветвей власти. При таком подходе контроль как функция государственного управления реализуется всеми государственными органами, в том числе не относящимися ни к одной из ветвей власти: Уполномоченный по правам человека, Счетная палата, прокуратура и др., основным предназначением этих структур является осуществление разнообразной контрольной деятельности¹³.

В юридической науке сложилась точка зрения, что в настоящее время в России контроль уполномоченных по правам человека как форма государственного контроля имеет самостоятельное содержание и назначение¹⁴.

Уполномоченный по правам человека является специально назначаемым или избираемым независимым государственным органом либо должностным лицом, выступающим посредником в административных спорах, контролирующим соблюдение прав человека административными органами и уполномоченным в этих целях проводить проверки, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады¹⁵. Этот институт впервые появился в Швеции в XIX в. под названием «ом-

¹³ См.: Правовое обеспечение государственного управления... URL: <http://www.consultant.ru/document/>

¹⁴ См. подробнее: *Зубарев С. М.* О соотношении понятий «контроль» и надзор» в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. URL: <http://www.consultant.ru/document/>; *Тарасов А. М.* Государственный контроль в России. М., 2008. С. 36; *Беляев В. П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 14, 28; *Алексеев Д. Б.* Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 65; *Маштакова Е. А.* Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2000. С. 64.

¹⁵ См.: Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах / отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. URL: <http://www.consultant.ru/document/>

будсмен»¹⁶ и после Второй мировой войны получил широкое распространение в мире. Основное назначение контрольных функций омбудсмана за рубежом состоит в повышении эффективности деятельности органов государственной власти.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹⁷ и Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁸ институт омбудсмана существует в России на федеральном и региональном уровнях.

В рамках данной статьи рассмотрим контрольную деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, которая представляет собой независимую субсидиарную разновидность государственного контроля, направленную на обеспечение соблюдения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов государственной власти и государственных органов субъекта Федерации, органов местного самоуправления, должностных лиц.

Отметим, что большинство научных исследований посвящено институту омбудсмана как элементу системы защиты прав и интересов личности. Изучению природы контроля уполномоченных по правам человека незаслуженно уделяется мало внимания.

При сущностном единстве государственного контроля (цели, принципы, объекты, стадии контрольного процесса) контрольная деятельность уполномоченных по правам человека имеет свое специфическое функциональное назначение и оригинальный набор используемых методов контроля. Предлагается следующая характеристика контрольного Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, отражающая специфику данного государственного органа: независимость, объективность, субсидиарность, специализация, доступность, авторитетность, специфика методов.

1. Независимость – Уполномоченный является независимым государственным органом (должностным лицом), наделенным особым статусом, не входит ни в одну из трех ветвей власти, в том числе в механизм парламентского контроля¹⁹. Омбудсмены при разрешении споров между гражданами и административными органами выступают как независимые публично-правовые посредники, призванные обеспечить защищенность субъективных прав и законных интересов в административно-правовых конфликтах и способствовать укреплению цивилизованных этических

¹⁶ Шведское слово *ombudsman* в исконном значении понимается как представитель интересов, переводчик.

¹⁷ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440/

¹⁸ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/

¹⁹ См.: Галютдинов Б. С. Конституционный институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственного контроля Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 13.

правил и гуманистических стандартов деятельности публичной администрации²⁰.

2. Объективность – поскольку Уполномоченный не является частью системы органов исполнительной власти, его контроль характеризуется большей степенью объективности в отличие от внутреннего административного надзора. Уполномоченный по правам человека – это политически и юридически независимая фигура, находящаяся «вне системы». Особенность контроля омбудсмена – возможность обладания реальной информацией о состоянии законности государственного аппарата, поскольку Уполномоченный по правам человека получает эту информацию «из первых рук» при рассмотрении жалоб граждан, пострадавших от деятельности государственных и муниципальных органов²¹.

3. Субсидиарность – контроль Уполномоченного является дополнительной гарантией обеспечения прав и свобод и эффективного функционирования государственного аппарата. Деятельность омбудсменов дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции иных контрольно-надзорных органов.

4. Специализация – в отличие, например, от судов общей юрисдикции и органов прокуратуры уполномоченные осуществляют контроль только за органами государственной власти и местного самоуправления и не могут проводить проверки в отношении действий граждан и организаций.

Главная цель контроля уполномоченных состоит в обеспечении соблюдения прав и свобод человека и гражданина в процессе деятельности органов публичной власти. Это комплексная цель, которая охватывает различные аспекты функционирования органов власти, непосредственно связанные с реализацией прав граждан и их объединений: обеспечение законности и эффективности деятельности органов публичного управления; установление негативных фактов и информирование органов публичной власти о недостатках и нарушениях; противодействие коррупции и т. д.

Объектами контроля региональных омбудсменов, согласно действующему законодательству, являются территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ; органы государственной власти и государственные органы субъекта Федерации; органы местного самоуправления. Контроль уполномоченных является внешним, горизонтальным и применяется в отношении организационно не подчиненных им органов власти и должностных лиц.

Омбудсмены обладают широкими полномочиями по получению информации и объяснений у должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, доступом ко всей документации органа публичной власти.

²⁰ См.: Тенденции развития контроля... С. 145. URL: <http://www.consultant.ru/document/>

²¹ См.: Алексеев Д. Б. Указ. соч. С. 65.

5. Доступность – обращения граждан к омбудсмену (этап инициирования контрольной деятельности) не облагаются государственной пошлиной, жесткие требования к форме и содержанию обращений отсутствуют, при этом существует возможность их подачи разными способами: на личном приеме, по почте, по электронной почте.

6. Авторитетность – Уполномоченный является личностным институтом, его сила в высоком моральном авторитете, основанном на компетентности и справедливости. Применение этой неформальной силы в современных условиях гласности способно оказаться более эффективным, чем традиционное формальное юрисдикционное воздействие²². Омбудсмены могут выступить по поводу допущенных нарушений и дефектов управления в прессе, на радио или телевидении.

7. Специфика методов контроля – субсидиарному характеру деятельности омбудсмена присущи специальные методы проведения проверок и принятия решений: рекомендация, убеждение, критика, придание публичной огласке результатов проверки. Методы контроля уполномоченных характеризуются отсутствием императивных распорядительных и юрисдикционных полномочий. Как подчеркивает Н. Ю. Хаманева, существование этого института направлено на развитие и совершенствование нетрадиционных способов воздействия на административное поведение²³.

Омбудсмены не могут властно-принудительными средствами влиять на действия и решения административных органов и должностных лиц, давать им обязательные к исполнению указания: они не вправе отменять незаконное административное решение, потребовать его изменения или отзыва. По итогам проверки в случае выявления нарушений Уполномоченный направляет в орган публичной власти или должностному лицу свое заключение, имеющее рекомендательный характер. Если административные органы не устраняют нарушения добровольно, уполномоченные по правам человека могут информировать о недобросовестных или незаконных действиях вышестоящие структуры или прокуратуру.

Из вышеизложенного следует, что юридическая природа института омбудсмена позволяет говорить о нем как о контрольном органе, имеющем широкую компетенцию и полномочия рекомендательно-восстановительного характера.

Об актуальности развития института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ свидетельствует то, что в настоящее время в Комитете Совета Федерации Федерального Собрания РФ по конституционному законодательству и государственному строительству ведется работа над проектом федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Рос-

²² См.: Тенденции развития контроля... С. 147. URL: <http://www.consultant.ru/document/>

²³ См.: Хаманева Н. Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 1998. С. 48.

сийской Федерации»²⁴. Разработка законопроекта обусловлена необходимостью закрепления единых характеристик статуса уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации, повышения результативности их деятельности и эффективности реализации контрольных полномочий, а также закрепления общих начал взаимодействия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

В настоящее время потенциал возможностей региональных уполномоченных как контрольных органов не раскрыт в полной мере по следующим причинам:

– зависимость омбудсменов от региональных органов исполнительной власти: не во всех субъектах Федерации уполномоченные по правам человека и их рабочие аппараты имеют статус государственного органа, существует практика закрепления сотрудников, обеспечивающих деятельность омбудсменов, за администрациями губернаторов или правительства регионов;

– недостаточная компетенция по отношению к территориальным органам федеральных органов исполнительной власти: в настоящее время в соответствии со ст. 16.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁵ уполномоченные вправе рассматривать жалобы только на решения или действия (бездействие) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, в то время как значительная часть обращений к уполномоченным касается деятельности органов внутренних дел, судебных приставов, исправительных учреждений и др.;

– неисполнение рекомендаций уполномоченных, в том числе изложенных в ежегодных и специальных докладах;

– отсутствие административной ответственности за воспрепятствование деятельности региональных уполномоченных (вмешательство в их деятельность с целью повлиять на принятие решения, непредоставление информации по запросам, воспрепятствование проведению проверок и др.).

В целях повышения эффективности контроля региональных омбудсменов предлагаем следующие концептуальные положения федерального закона «Об основах деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»:

– закрепление статуса Уполномоченного по правам человека и его аппарата как независимого государственного органа субъекта Федерации с правом юридического лица;

– распространение компетенции уполномоченных по правам человека на все территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, независимо от ведомственного подчинения;

²⁴ URL: <http://www.council.gov.ru/events/news/84536>

²⁵ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/

– закрепление обязанности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации по рассмотрению ежегодных и специальных докладов Уполномоченного по правам человека и принятию по результатам такого рассмотрения постановления, утверждающего план мероприятий по реализации рекомендаций, изложенных в докладах Уполномоченного;

– наделение Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в соответствии со статьями 40 и 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации правом обращаться в суд с административным иском (иском) в защиту прав и свобод иных лиц, а также неограниченного круга лиц, нарушенных решениями или действиями (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, а также правом участвовать в процессе лично или через своего представителя;

– установление административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Итак, государственный контроль, реализуемый уполномоченными по правам человека в субъектах РФ, развивается и занимает самостоятельное место в системе организационно-правовых форм государственной контрольной деятельности. В современных условиях омбудсмен органично интегрирован в механизм контроля за публичной администрацией в качестве важного субсидиарного института, обеспечивающего специфическими методами и средствами защиту прав человека и гражданина от злоупотреблений со стороны государственного аппарата и должностных лиц.

Воронежский государственный университет

Колобова Т. В., ведущий специалист аппарата Уполномоченного по правам человека в Воронежской области

E-mail: kolobova21@yandex.ru

Тел.: 8 (473) 276-63-64; 89515677915

Voronezh State University

Kolobova T. V., Leading Specialist of the Commissioner for Human Rights in Voronezh Region

E-mail: kolobova21@yandex.ru

Tel.: 8 (473) 276-63-64; 89515677915