



**Сария Харисовна
САБУРСКАЯ,**

Уполномоченный по правам
человека в Республике
Татарстан,
кандидат философских
наук

Tat.ombudsman@tatar.ru
420015, Россия, Республика
Татарстан, г. Казань,
ул. К. Маркса, д. 61

К ВОПРОСУ О ПОТЕНЦИАЛЕ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В ОБЛАСТИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА (с учетом опыта Республики Татарстан)

Аннотация. К настоящему времени в общественном мнении, равно как и в научной среде, сложились полярные оценки в отношении деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: от «бюро по перенаправлению жалоб» до «уникального института по защите прав и свобод человека и гражданина». Спектр мнений, как правило, формируется посредством изучения аналитических материалов деятельности (ежегодных и специальных докладов) либо может складываться из субъективного опыта обращения исследователя (респондента) к уполномоченному по правам человека с учетом результатов рассмотрения конкретной жалобы. В свою очередь, деятельность омбудсменов по обеспечению государственной защиты прав и свобод человека и гражданина достаточно многогранна. Поэтому в настоящей статье предпринимается попытка анализа правозащитной деятельности уполномоченных не с позиции эффективности принимаемых решений по поступившим жалобам в той или иной сфере отношений, а сквозь призму ее способности в целом воздействовать на правоприменительную практику государственных органов власти, органов местного самоуправления и организаций, осуществляющих публично значимые функции.

Ключевые слова: восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, государственный орган, ежегодный доклад, защита прав человека, омбудсмен, правоприменительная практика, рассмотрение жалоб, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.134-141

S. Kh. SABURSKAYA,
the Commissioner for Human Rights
in the Republic of the Tatarstan,
Cand. Sci. (Philosophical)
tat.ombudsman@tatar.ru

420015, Russia, the Republic of the Tatarstan, Kazan, ul. K. Marks, 61

**ON THE QUESTION OF THE POTENTIAL
OF HUMAN RIGHTS COMMISSIONERS
IN THE RUSSIAN FEDERATION TO DEVELOP
HUMAN RIGHTS AND FREEDOM LAW
ENFORCEMENT PRACTICES
(BASED ON THE EXPERIENCE
OF THE REPUBLIC OF TATARSTAN)**

Abstract. *To date, in public opinion, as well as in the scientific community, there have been polar assessments of the activities of the ombudsmen in the constituent entities of the Russian Federation (hereinafter referred to as the Ombudsman): from “bureau for redirecting complaints” to “a unique institution for the protection of human and civil rights and freedoms”. The spectrum of opinions, as a rule, is formed through the study of analytical materials (annual and special reports), or it can be formed from the subjective experience of a researcher (respondent) addressing the Ombudsman, taking into account the results of a specific complaint consideration.*

The activities of ombudsmen to ensure state protection of human and civil rights and freedoms are quite versatile.

Therefore, in this article, we made an attempt to analyze the human rights activities of the Ombudsman not from the standpoint of the effectiveness of decisions made on complaints received in a particular sphere of relations, but through the prism of its ability to generally influence the law enforcement practice of state authorities, local governments and organizations, performing publicly significant functions.

Keywords: *restoration of violated human and civil rights and freedoms, state body, annual report, protection of human rights, ombudsman, law enforcement practice, consideration of complaints, Commissioner for human rights in the constituent entities of the Russian Federation.*

На законодательном уровне введение в правовую систему Российской Федерации института омбудсмана обосновывается необходимостью повышения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в нашей стране. Вместе с тем вопрос о его практической целесообразности сразу вызвал оживленные дискуссии.

В исследовательских работах 1990—2000 гг., посвященных институту омбудсмана, прослеживается дискурс на предмет его способности осуществлять контрольные функции с достаточно распространенной точкой зрения о том, что



обращение к омбудсмену является еще одним способом защиты нарушенных прав¹.

Подобные точки зрения вызывают критические замечания, так как в них видится в определенной степени дискредитация деятельности государственных органов, в чьи задачи входят соблюдение и защита прав человека. Акцентируя внимание на исходном тезисе относительно роли уполномоченных по правам человека в системе правозащитных институтов, можно отметить, что их деятельность направлена на дополнение существующих средств защиты прав и свобод человека и гражданина, но не на их дублирование или подмену.

Другое дело, что остается открытым вопрос о конкретных критериях эффективности деятельности государственных правозащитников. И отдельно этот вопрос касается региональных омбудсменов, которые не наделены правом рассмотрения жалоб и проведения иных проверочных мероприятий в сферах уголовного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях. При этом, судя по текстам их ежегодных докладов, жалобы на действия (бездействие) или решение должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство или производство по делам об административных правонарушениях, имеют значительный удельный вес².

В настоящей статье предпринимается попытка проанализировать роль уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (далее — уполномоченные) в формировании правоприменительной практики в области прав и свобод человека, учитывая непосредственный опыт в этой должности.

Изложение своих тезисов начнем с вопроса о повседневных профессиональных практиках уполномоченного. Предположительно, категоричным ответом большинства людей с различным уровнем знания законодательства об уполномоченных по правам человека будет: «Рассматривает жалобы».

Значительное внимание исследователей деятельности уполномоченных по правам человека также направлено на анализ конструкций законодательства в части их прав при рассмотрении обращений граждан либо на анализ результатов рассмотрения обращений граждан³. Такой подход выглядит логичным, так как жалобы (иные обращения) граждан являются основным источником информации для омбудсмена об имеющихся нарушениях прав человека. Одновременно с этим любопытно отметить наличие различных точек зрения практиков относительно специфики деятельности по рассмотрению жалоб.

¹ См., например: *Чуксина В. В.* Несудебная защита прав человека в системе национальной правозащитной деятельности Российской Федерации и зарубежных стран // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 31.

² Так, в Республике Татарстан удельный вес жалоб на действия (бездействие) или решение должностных лиц органов предварительного расследования, о несогласии с приговором суда составляет более 10 % от общего числа поступающих обращений.

³ См., например: *Анисимова Л. В.* Особенности статуса и перспективы развития института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Омбудсмен. 2014. № 2. С. 18—24 ; *Серета М. Ю., Колобова Т. В.* Деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации по защите социальных прав граждан // Социальное и пенсионное право. 2013. № 3. С. 19—21.

Так, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в 1998—2004 гг. О. О. Миронов считает рассмотрение жалоб граждан генеральной функцией государственных правозащитников. При этом, по его мнению, эффективность деятельности Уполномоченного коррелирует с удельным весом принятых к рассмотрению жалоб от их общего числа. С точки зрения этого исследователя работа омбудсмана будет считаться эффективной лишь в том случае, если большинство поступивших к нему жалоб будет приниматься к рассмотрению, а не передаваться компетентным органам⁴.

Несколько иную точку зрения по этому вопросу занимает Ю. С. Кручинин, работавший в должности Уполномоченного по правам человека в Чувашской Республике в 2012—2017 гг. По его мнению, ни количество обращений, ни число актов реагирования по ним не свидетельствует об уникальности работы конкретного омбудсмана, так как они объективно не отражают результативность использования государственным правозащитником установленных ему законом полномочий. При этом под результативностью Ю. С. Кручинин понимает все действия и решения омбудсмана, получившие реализацию в юридических актах соответствующих субъектов права⁵.

Со своей стороны, отметим, что рассмотрение жалоб (имеются в виду жалобы, по которым уполномоченным проводятся непосредственно проверочные мероприятия) можно считать основным направлением деятельности уполномоченного в рамках реализации им задачи, способствующей восстановлению прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Непосредственный опыт, а также анализ деятельности коллег из других регионов, основанный на изучении подготавливаемых ими ежегодных докладов, свидетельствует о том, что жалобы граждан являются основным источником информации о нарушениях прав человека. И здесь, по нашему мнению, следует стремиться не к тому, чтобы найти как можно больше нарушений в жалобах, на которые отреагируют публичные органы власти и должностные лица, допустившие их, а чтобы не оставить без внимания любую жалобу, содержащую явные сведения о нарушении прав человека, находится ли рассмотрение такой жалобы в непосредственной компетенции регионального уполномоченного (и на каком этапе) или нет.

Так, в нашей практике имеются случаи, когда заявитель после невыполнения рекомендаций, содержащихся в нашем заключении о восстановлении его прав, обращался в суд. При рассмотрении таких дел (в порядке ГПК РФ или КАС РФ) аппарат Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан привлекался к участию в деле в качестве заинтересованного лица. В итоге судебный орган удовлетворял требования гражданина, в том числе учитывая обстоятельства, установленные нами в результате проверки.

Таким образом, считаем, что сам по себе факт отказа государственным органом выполнения предложений и рекомендаций уполномоченного не девальвирует правозащитную деятельность последнего при принятии им исчерпывающих мер со своей стороны.

⁴ *Миронов О. О.* Очерки государственного правозащитника. М., 2009. С. 240.

⁵ *Кручинин Ю. С.* О критериях эффективности деятельности регионального Уполномоченного по правам человека // Российская юстиция. 2016. № 10. С. 22—24.



С другой стороны, меры по восстановлению нарушенных прав человека, принятые по конкретной жалобе, априори не влекут за собой устранение однородных нарушений. Соответственно, принятие мер по восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина даже по значительному числу жалоб не означает, что права других людей, оказавшихся в аналогичной ситуации, но не обратившихся к уполномоченному, будут восстановлены.

Нельзя не учесть и тот факт, что в конкретной сфере общественных отношений омбудсмен осуществляет меньшее количество проверочных мероприятий, нежели соответствующий контролирующий орган. Например, масштабы выявленных нарушений уполномоченным в сфере трудовых отношений будут менее значительными в цифрах, чем результаты работы территориального органа Федеральной службы по труду и занятости. Эти суждения позволяют нам сделать вывод о том, что правозащитная деятельность уполномоченного не может ограничиваться только актами реагирования в защиту прав обратившихся к нему заявителей, а должна быть направлена на каждого жителя соответствующего субъекта Федерации.

Далее остановимся подробнее на инструментах, которые позволяют омбудсмену быть заметным участником формирования правоприменительной практики в области прав и свобод человека.

Прежде всего не согласимся с бытующей точкой зрения относительно целесообразности наделения правом уполномоченных по правам человека вынесения решений, имеющих императивный характер. Если решения уполномоченного будут облечены в форму властного предписания, то будет изменена правовая природа его деятельности, которая, по сути, не будет отличаться от деятельности контрольно-надзорных органов. Тогда представляется очевидным, что делегирование прав может сопровождаться соответствующим объемом обязанностей, предусмотренных законом⁶, включая согласование проверочных мероприятий с органами прокуратуры. В итоге при таких изменениях будет утрачен концептуальный принцип независимости омбудсмена при осуществлении своей деятельности.

В свою очередь, заявить о факте (массовых фактах) нарушений прав человека (получив обратную связь) омбудсмен способен не только посредством направления предложений, рекомендаций и замечаний должностным лицам, допустившим их. Как известно, одной из обязанностей уполномоченного является направление ежегодного доклада о своей деятельности в органы власти. По сути, в этом аналитическом документе может аккумулироваться описание основных практик уполномоченного.

Отдельными авторами отмечается, что подготовка ежегодных докладов уполномоченными по правам человека не сопряжена с обязанностью органов власти принять конкретные меры, равно как и не урегулирован сам по себе механизм рассмотрения аналитического материала компетентными органами⁷. Действительно,

⁶ См.: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Синцов Г. В. Ежегодный доклад уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации как инструмент защиты прав и свобод неопределенного круга лиц // Юридический мир. 2014. № 5. С. 8—10.

на федеральном уровне специальных норм, устанавливающих порядок предоставления органами власти сведений о предпринятых мерах и запланированных мероприятиях по итогам изучения ежегодных и специальных докладов регионального уполномоченного, не содержится⁸.

Вместе с тем не можем согласиться с тем, что доклад имеет исключительно информационную функцию. Направление доклада в органы власти предполагает как минимум его изучение. Кроме того, законодательно закреплено право регионального омбудсмена получить информацию о выполнении рекомендаций, содержащихся в докладе, в конкретные сроки, направив для этого лишь запрос соответствующему адресату.

Принятие же мер по существу будет зависеть от тех выводов, которые содержатся в аналитическом документе. Одно дело, когда уполномоченные по правам человека в ежегодном или специальном докладе приводят примеры выявленных ими нарушений, в то время как масштаб однородных нарушений, выявленных органами власти, заметно выше (например, несвоевременная выплата заработной платы). Предполагается, что здесь рекомендации общего характера (усилить контроль, активизировать работу и т.п.) не будут иметь практического значения для изменения правоприменительной практики.

В ответ на указанные рекомендации орган власти может ограничиться констатацией статистических данных о своей работе. Другое дело, когда омбудсмен заявляет об отсутствии в целом эффективных мер по защите прав человека в конкретных правоотношениях или проводит обзор нарушений, допущенных органом власти, в адрес которого направляется доклад. В этих случаях на органе власти лежит обязанность изложить свою правовую позицию, которая может сводиться и к полному или частичному согласию с выводами государственного правозащитника. Обратимся к конкретным примерам из своей практики.

В одном из докладов нами было заявлено о неисполнении законодательства по недопущению случаев распространения информации о свободных рабочих местах или вакантных должностях, содержащей сведения дискриминационного характера, сопряженного с отсутствием мер административного воздействия со стороны компетентных органов к нарушителям. Впоследствии Министерство труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан проинформировало аппарат Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан о формировании практики возбуждения дел об административных правонарушениях по ст. 13.11.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях после указанных замечаний.

В другом докладе нами был проведен обзор нарушений при рассмотрении заявлений лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, о признании их нуждающимися в улучшении жилищных условий. Впоследствии Министерство образования и науки Республики Татарстан (полномочный орган по включению в список детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями на территории Республики Татарстан) стало приглашать представителей

⁸ При этом в отдельных законах субъектов РФ содержится норма о порядке рассмотрения докладов уполномоченного, например, в ст. 29 Закона Республики Татарстан от 3 марта 2000 г. № 95 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан».



Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан на заседания межведомственной комиссии, рассматривающей вопросы о постановке на жилищный учет указанной категории граждан, для коллегиального принятия решения по отдельным поступившим заявлениям.

Еще одним ресурсом уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации для воздействия на правоприменительную практику является его право на проведение проверочных мероприятий по собственной инициативе (т.е. не по факту поступления жалобы конкретного заявителя) с приложением материалов, подтверждающих ее обоснованность.

Так, после анализа информации из СМИ о нарушениях прав граждан, признанных недееспособными и помещенных в психоневрологические интернаты, нами были проведены проверки по соблюдению имущественных прав таких граждан. Результаты проверок в будущем были учтены при проведении плановых проверок органами опеки и попечительства.

Большой потенциал для более активного включения региональных омбудсменов в правоприменительную практику имеет реализация ими права на направление органам государственной власти субъекта Федерации и органам местного самоуправления предложений по совершенствованию изданных ими нормативных правовых актов. Эффективная работа в данном направлении напрямую связана с защитой прав неопределенного круга лиц.

Так, в наш адрес поступило обращение жителя г. Казани с жалобой на орган опеки, вынесший заключение о невозможности того, чтобы мужчина быть усыновителем. В ходе проверки по жалобе было установлено, что решение органом опеки выносилось на основании Административного регламента предоставления государственной услуги по выдаче заключения о возможности быть усыновителями гражданам Российской Федерации, утвержденного постановлением руководителя исполнительного комитета городского округа. При этом в нормативном акте органа местного самоуправления не были учтены отдельные положения федерального законодательства.

Изучив ситуацию в целом по Республике по данному вопросу, нами были направлены письма в ряд муниципальных образований с предложениями внести изменения в соответствующие административные регламенты. По результатам рассмотрения предложений необходимые изменения в нормативные акты были внесены.

В период пандемии коронавируса еще большую актуальность получили вопросы социальной поддержки семей с детьми. В связи с этим, в частности, в 2020 г. нами в органы исполнительной власти Республики Татарстан была направлена правовая позиция относительно вопросов, связанных с назначением ежемесячной денежной выплаты на ребенка от трех до семи лет включительно, которая была учтена в соответствующих нормативных правовых актах⁹.

⁹ Ежемесячная денежная выплата на ребенка в возрасте от трех до семи лет включительно установлена семьям, имеющим детей (с определенным уровнем дохода и имущественного положения) в соответствии с Указом Президента РФ от 20 марта 2020 г. № 199. В свою очередь, перечень случаев для принятия решения об отказе в назначении ежемесячной выплаты может устанавливаться нормативными правовыми актами субъекта РФ.

Проиллюстрировав тезисы примерами из текущих практик, остановимся на следующих выводах.

Случаи выявления уполномоченным фактов нарушений прав человека, которые ранее не были установлены в административном или судебном порядке, могут свидетельствовать в одних случаях об эпизодических ошибках органов власти, а в других — о целесообразности изменения подходов в правоприменительной практике. При этом правовая позиция уполномоченного может не совпадать с позицией компетентного органа, не принявшего ранее мер по восстановлению нарушенных прав человека (признавшего, в отличие от омбудсмена, жалобу заявителя необоснованной) и т.п.

Вместе с тем реальная действительность, на наш взгляд, показывает, что имеющиеся у уполномоченного права позволяют ему не только дать правовую оценку о наличии или отсутствии факта нарушений прав человека в конкретном случае, но и повлиять на методику проверок, проводимых контрольно-надзорными органами, правоприменительную практику межведомственных комиссий, правовую позицию органов власти при разработке ими нормативных актов и т.д.

Приведенные оценочные суждения не сопряжены с выводом о том, что в законодательстве об уполномоченных в части их компетенции не требуется более никаких изменений. Более того, в настоящее время приходится констатировать и тот факт, что в определенных сферах правоотношений роль уполномоченного в возможности изменения тех или иных правоприменительных практик является номинальной, что может повлечь за собой негативные оценки его деятельности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Анисимова Л. В.* Особенности статуса и перспективы развития института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Омбудсмен. — 2014. — № 2. — С. 18—24.
2. *Кручинин Ю. С.* О критериях эффективности деятельности регионального уполномоченного по правам человека // Российская юстиция. — 2016. — № 10. — С. 22—24.
3. *Миронов О. О.* Очерки государственного правозащитника. — М., 2009. — 518 с.
4. *Серета М. Ю., Колобова Т. В.* Деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации по защите социальных прав граждан // Социальное и пенсионное право. — 2013. — № 3. — С. 19—21.
5. *Синцов Г. В.* Ежегодный доклад уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации как инструмент защиты прав и свобод неопределенного круга лиц // Юридический мир. — 2014. — № 5. — С. 8—10.
6. *Чуксина В. В.* Несудебная защита прав человека в системе национальной правозащитной деятельности Российской Федерации и зарубежных стран // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 6. — С. 29—34.

