

УДК 342.5

*Гаристов Владислав Денисович*

*Студент магистратуры*

*2 курс, Институт права и национальной безопасности*

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при*

*Президенте Российской Федерации*

*Россия, г. Москва*

## **К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМАХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РАБОЧИХ АППАРАТОВ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

***Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы, связанные с актуальными проблемами функционирования рабочих аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Актуальность статьи обуславливается важностью совершенствования механизма государственной правозащитной деятельности в Российской Федерации, в особенности на уровне ее субъектов. В рамках статьи затрагиваются актуальные проблемы, с которыми сталкиваются рабочие аппараты уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Результаты исследования указали на необходимость внесения изменений в законодательство Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** рабочий аппарат, уполномоченный, омбудсмен, правозащитная деятельность, субъект Российской Федерации.*

## **ON THE ISSUE OF THE PROBLEMS OF FUNCTIONING OF THE WORKING APPARATUS OF HUMAN RIGHTS COMMISSIONERS IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Abstract:** *the article deals with issues related to the actual problems of the functioning of the working apparatus of the human rights commissioners in the subjects of the Russian Federation. The relevance of the article is determined by the importance of improving the mechanism of state human rights activities in the Russian Federation, especially at the level of its subjects. The article touches upon the actual problems faced by the working apparatuses of human rights commissioners in the constituent entities of the Russian Federation. The results of the study indicated the need to amend the legislation of the Russian Federation.*

**Key words:** *working apparatus, commissioner, ombudsman, human rights activity, subject of the Russian Federation.*

Современное демократическое и правовое государство предполагает наличие в его механизме институтов, призванных отстаивать права и свободы человека и гражданина, обеспечивать их реализацию со стороны органов публичной власти. Особенно актуальными представляются проблемы, связанные с обеспечением прав граждан на региональном уровне. Одним из таких институтов является институт уполномоченного по правам человека, представленный в Российской Федерации в виде Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, а также в виде ряда т.н. «специализированных» омбудсменов, вроде Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации.

Как следует из вышеописанной схемы, на уровне субъектов Российской Федерации функционируют соответствующие уполномоченные по правам человека, призванные, в соответствии с Федеральным законом от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (далее также – ФЗ-48), обеспечивать дополнительные гарантии государственной защиты прав и свобод человека и гражданина на территории субъектов Российской Федерации [1].

Вместе с тем очевидно, что реализация функций региональных омбудсменов предполагает содействие коллектива сотрудников (служащих), непосредственно осуществляющих компетенцию уполномоченных. Институт омбудсмента любого уровня функционируют не в единственном лице, а в виде рабочего аппарата уполномоченного по правам человека. Ведь как справедливо отмечается в научной литературе, обеспечение деятельности уполномоченного по правам человека со стороны рабочего аппарата является организационно-правовой гарантией его статуса [2]. Рабочий аппарат региональных омбудсменов является ключевым средством решения сложных задач, стоящих перед ними; во многом от компетентности и эффективности деятельности рабочего аппарата зависит эффективность работы омбудсмента в целом. Анализ федерального и регионального законодательства приводит к выводу о том, что рабочий аппарат призван осуществлять юридическое, аналитическое, организационное, информационное и иное обеспечение деятельности омбудсмента. Направлено это обеспечение на реализацию всех ключевых функций омбудсмента, а именно на обеспечение прав и свобод человека, совершенствование законодательства, правовое просвещение и тому подобное.

Однако количество, характер и глубина проблем, связанных с функционированием рабочих аппаратов омбудсменов, позволяют говорить о том, что именно данные проблемы сильнее всего сказываются на эффективности деятельности омбудсменов субъектов Российской Федерации. И первая проблема, о которой стоит сказать – это проблема отсутствия структур рабочих аппаратов уполномоченных по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации.

Отсутствие в отдельных регионах рабочих аппаратов омбудсменов обусловлено, по большей части, финансовыми проблемами, с которыми эти регионы сталкиваются. К сожалению, не все субъекты Российской Федерации могут позволить себе содержание рабочих аппаратов уполномоченных по

правам человека. Все это приводит к тому, что в отдельных регионах деятельность омбудсменов обеспечивают не сотрудники рабочего аппарата, а служащие высших органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Например, в соответствии со ст. 14 Закона Рязанской области от 28.12.2015 № 105-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Рязанской области», обеспечением деятельности Уполномоченного призван заниматься Аппарат Правительства Рязанской области [3]. Схожая ситуация наблюдается и в других регионах (Ивановская область, Псковская область). Такое положение вещей следует объяснить стремлением региональных органов власти снизить расходы бюджета субъектов, которые зачастую являются дефицитными. Вместе с тем это напрямую входит в противоречие с назначением службы омбудсмена, так как ставит последнего в организационную и функциональную зависимость от органов исполнительной власти. Одновременно с этим, нарушается также и основной принцип деятельности омбудсмена – принцип независимости.

Решение данной проблемы видится скорее в финансовой плоскости, так как разрешается данная проблема прежде всего путем увеличения расходов бюджетов субъектов на деятельность уполномоченных по правам человека. С точки зрения юридической, следует рассмотреть возможность введения правовой нормы в соответствующий ФЗ-48 об обязательности наличия структуры рабочего аппарата уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Другой, не менее важной проблемой, представляется проблема в различии правового статуса рабочих аппаратов омбудсменов субъектов Российской Федерации.

Подходы к определению статуса аппаратов службы омбудсмена в субъектах Российской Федерации характеризуются многообразием.

В одних субъектах Российской Федерации статус рабочих аппаратов в законодательстве не отражен вовсе (Магаданская область, Республика Карачаево-Черкессия).

В некоторых иных субъектах Российской Федерации региональные омбудсмены и их рабочие аппараты признаются государственным органом (Воронежская область, Оренбургская область).

Отдельно выделяются субъекты Российской Федерации, где государственным органом признается только сам аппарат уполномоченного по правам человека (Ярославская область).

В ФЗ-48, регулирующем основы правового статуса уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, статус их рабочих аппаратов детально не урегулирован. В законе содержится лишь статья 18, закрепляющая диспозитивное правило о возможности создания рабочих аппаратов региональных уполномоченных.

Подобная скупость правового регулирования не может быть признана удовлетворительной.

Решение подобной проблемы состоит во внесении изменений в ФЗ-48, в соответствии с которыми уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации и его рабочий аппарат признаются государственным органом с правом юридического лица, переняв аналогичную норму из ст. 37 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Дополнительно стоит закрепить норму, в соответствии с которой уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации будут самостоятельно устанавливать численность и штатное расписание своего аппарата, разрабатывать и исполнять свою смету расходов. В совокупности, данные меры позволят реализовать потенциал омбудсменов по максимуму.

Освещение актуальных проблем деятельности региональных уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации

будет неполным, если не вспомнить про такую проблему, как дефицит кадров в структурах рабочих аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Отсутствие рабочих аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, также, как и неукomплектованность штата рабочих аппаратов, крайне неблагоприятно сказываются на эффективности их деятельности. Довольно очевидно, что без надлежащего аналитического, информационного и иного обеспечения деятельности, омбудсмен не в состоянии выполнять свои базовые правозащитные функции.

К примеру, в Тыве рабочий аппарат уполномоченного состоит из 2 сотрудников. Преодоление «кадрового голода» в структурах рабочего аппарата региональных уполномоченных возможно лишь путем большего финансирования из бюджетов субъектов Российской Федерации, которое не является удовлетворительным на сегодняшний день.

Другое направление разрешения данной проблемы – установление расчета рабочей нагрузки на одного сотрудника рабочего аппарата регионального уполномоченного. Подобное предложение выдвигалось самими авторами ФЗ-48 в пояснительной записке к законопроекту, однако в окончательную редакцию федерального закона данная норма не вошла. В частности, авторы предлагали учитывать прежде всего масштабы территории, численность населения, социально-экономические особенности субъектов Российской Федерации для определения расчета рабочей нагрузки сотрудников аппаратов региональных уполномоченных, и установить ее как минимум из соотношения: 1 штатная единица на 250–300 тысяч жителей [4]. Благодаря принятию подобной нормы станет возможным более качественное отправление функций уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Таким образом, рабочий аппарата уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации – это структура, призванная оказывать

юридическое, аналитическое, организационное, информационное и иное обеспечение деятельности региональных омбудсменов. Вместе с тем очевидно, что правовое регулирование статуса рабочего аппарата уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации нуждается в достаточно серьезной доработке, особенно учитывая ту важную роль, которую играют последние в деле защиты прав человека и гражданина.

### **Библиографический список:**

1. Федеральный закон от 18.03.2020 № 48 «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (в ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 13. Ст. 1640; 2023. № 29. Ст. 5304.

2. Колобова Т.В. Административно-правовой статус уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 // Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского. - Воронеж, 2021. - 262 с.

3. Закон Рязанской области от 28.12.2015 № 105-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Рязанской области» (в ред. от 28.09.2023 г. № 93-ОЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации (ГСПИ) <http://publication.pravo.gov.ru/document/6200201512290012>, 13.11.2023.

4. Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/573725-7> (дата обращения: 13.11.2023).