

ОСОБЕННОСТИ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ ДОЛЖНОСТИ ОМБУДСМЕНОВ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Процедура и основания освобождения от должности отдельных субъектов публичного права являются существенным элементом их правового статуса. В статье исследуются основания освобождения от должности уполномоченных по правам человека в субъектах Приволжского федерального округа. Проводится анализ регионального законодательства и влияния отдельных оснований освобождения на уровень независимости омбудсменов.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации, омбудсмен, основания освобождения, независимость.

Abstract. Procedure and the grounds for dismissal of single subjects of public law are an essential element of their legal status. The article researches the grounds for dismissal of the commissioners for human rights in the subjects of the Volga federal district. The author adduces an analysis of the regional legislation and influence of the separate grounds for dismissal on a level of independence of the ombudsmen.

Key words: the Commissioner for human rights in the subject of the Russian Federation, ombudsman, grounds for dismissal, independence.

Процедура и основания освобождения от должности отдельных субъектов публичного права имеет особое значение, поскольку демонстрирует уровень их независимости, самостоятельности и стабильности функционирования в системе государственного аппарата.

Должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, в соответствии с Указом Президента РФ от 4 декабря 2009 г. № 1381, включена в перечень типовых государственных должностей субъекта Российской Федерации [1]. Данным нормативным актом установлено, что должность уполномоченного может учреждаться в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации, т.е. возможность ее образования – полностью прерогатива региональных властей. Указ, по сути, воспроизвел положения Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», в соответствии с которым должность регионального омбудсмена может учреждаться в субъекте Федерации при соответствующем финансировании за счет средств регионального бюджета (ст. 5) [2].

К марту 2011 г. должность уполномоченного по правам человека учреждена в 68 субъектах Российской Федерации [3]. В Приволжском федеральном округе данным правом воспользовались практически все регионы, за исключением Чувашской Республики – здесь в отсутствие омбудсмена общей компетенции действует только специализированный – уполномоченный по правам ребенка, функционирующий на общественных началах, назначаемый на должность и освобождаемый от нее Президентом Чувашской Республики [4].

Все уполномоченные по правам человека в регионах Приволжского федерального округа назначаются на должность и освобождаются от должности региональным парламентом, что дает возможность провести в единой правовой плоскости сравнительный анализ оснований освобождений от должности

уполномоченных как одного из важнейших элементов, обеспечивающих их независимость.

Международными стандартами предписано, что правомочие на увольнение персонала тесно связано с независимостью национального учреждения, занимающегося защитой и поощрением прав человека: «...чтобы не подрывать независимость в законах, на основании которых было создано национальное учреждение, следует максимально подробно указывать обстоятельства, при которых может быть уволен любой сотрудник. Естественно, эти обстоятельства должны определяться установленными серьезными нарушениями. Неучастие в работе этого учреждения может также рассматриваться в качестве основания для увольнения. Необходимо определить орган или лицо, которые могут увольнять персонал. В связи с характером деятельности национального учреждения по правам человека предпочтительно полномочием увольнения персонала наделить парламент или орган такого же уровня» [5, с. 30].

Поскольку в качестве «шаблона» для регионального законодателя выступал Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», перечислим основания освобождения, указанные в данном законе (ст. 13):

- нарушение требований, касающихся ограничений, связанных с занятием должности Уполномоченного;
- вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении Уполномоченного;
- неспособность по состоянию здоровья (или иным причинам) в течение длительного времени, но не менее четырех месяцев подряд, исполнять свои обязанности;
- добровольная отставка [2].

Безусловно, данный перечень является неполным и незавершенным в силу отсутствия как «очевидных», так и весьма существенных оснований, однако законодательство субъектов РФ восполнило данные пробелы.

Основания освобождения от должности регионального уполномоченного можно условно классифицировать на несколько групп:

1. «Очевидные» основания:

- добровольная отставка (установлена во всех субъектах Приволжского федерального округа). Как правило, заявление о сложении полномочий подается омбудсменом в региональный парламент. Однако существуют и исключения: в Республиках Мордовия и Удмуртия заявление в письменном виде подается главе субъекта, который в свою очередь направляет представление в региональный парламент для освобождения от должности Уполномоченного¹ [6, 7];
- смерть Уполномоченного в качестве основания освобождения предусмотрена в законодательстве всех субъектов, кроме Республики Марий Эл;

¹ См.: ч. 1 ст. 5 и п. 1 ч. 1 ст. 9 Закона Республики Мордовия от 23 декабря 2005 г. № 96-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Мордовия» (с изм. от 03.12.2009); ч. 1 и 2 ст. 10 Закона Удмуртской Республики от 12 марта 2004 г. № 11-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике» (с изм. от 18.05.2009).

– объявление лица безвестно отсутствующим или умершим вступившим в законную силу решением суда (во всех субъектах, кроме Пензенской области и Республики Марий Эл).

2. Основания, связанные с принципами оседлости и гражданства:

– принцип оседлости. В качестве основания освобождения лица от должности регионального уполномоченного предусматривается его выезд на постоянное место жительства за пределы соответствующего региона (Республики Марий Эл, Татарстан, Кировская, Саратовская и Пензенская области). В Пермском крае, Самарской области и Республике Башкортостан территориальные границы расширены – в качестве основания освобождения указан выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства¹ [8–10].

Принцип оседлости в Кировской, Пензенской и Саратовской областях имеет двойственное значение и логически завершенный характер: постоянное проживание на территории соответствующего субъекта является требованием к кандидату на должность Уполномоченного, а выезд на постоянное место жительства за территорию субъекта является основанием освобождения от должности² [11–13].

Необходимо заметить, что рассмотренное основание имеет существенное значение, так как исполнение обязанностей Уполномоченного лицом, постоянно проживающим на территории другого субъекта РФ (или вообще за пределами страны), будет не только затруднительным, но и неосуществимым;

– утрата (прекращение) гражданства Российской Федерации. Предусмотрена законодательством всех субъектов, кроме Республики Марий Эл.

В Самарской области требования к гражданству ужесточены: лицо освобождается от должности в случае приобретения гражданства другого государства³ [9]. Наиболее строгие требования установлены законами Пермского края, Удмуртии, Башкортостана и Ульяновской области: в качестве основания освобождения от должности предусмотрены не только утрата гражданства РФ, но и приобретение лицом гражданства иностранного государства либо получение им вида на жительство или иного документа, подтверждаю-

¹ См.: Пункт «ж» ч. 1 ст. 10 Закона Пермского края от 5 августа 2007 г. № 77-ПК «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае»; п. «д» ч. 1 ст. 6 Закона Самарской области от 9 февраля 2006 г. № 1-ГД «О лицах, замещающих государственные должности Самарской области» (с изм. от 04.05.2011); п. 7 ст. 8 Закона Республики Башкортостан от 27 декабря 2007 г. № 505-з «О государственных должностях Республики Башкортостан» (с изм. от 14.07.2010).

² См.: Статья 6, п. 2 ч. 1 ст. 10 Закона Кировской области от 9 ноября 2009 г. № 442-ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Кировской области» (с изм. от 10.03.2010); ч. 1 ст. 3, п. 6 ч. 1 ст. 8 Закона Пензенской области от 10 октября 2007 г. № 1392-ЗПЛ «Об Уполномоченном по правам человека в Пензенской области» (с изм. от 30.06.2010); ч. 1 ст. 4, п. «б» ч. 1 ст. 9 Закона Саратовской области от 12 октября 1998 г. № 50-ЗСО «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области» (с изм. от 29.03.2010).

³ См.: Пункт «е» ч. 1 ст. 6 Закона Самарской области от 9 февраля 2006 г. № 1-ГД «О лицах, замещающих государственные должности Самарской области» (с изм. от 04.05.2011).

щего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства¹ [7, 8, 10, 14].

Представляется, что наложение подобных ограничений вполне обоснованно, так как Уполномоченный имеет право исследовать все «шестеренки механизма государственного аппарата», все слабые и сильные стороны его функционирования. В связи с этим недопустимо, чтобы эта информация была известна лицу, имеющему определенные правовые связи с иностранным государством.

3. Основания, препятствующие Уполномоченному исполнять свои обязанности по состоянию здоровья:

– неспособность по состоянию здоровья (или по иным причинам) выполнять свои обязанности в течение длительного времени (не менее четырех месяцев подряд). Установлено во всех региональных законах, кроме Удмуртской Республики и Ульяновской области. Отсутствие подобного основания в названных субъектах является существенным пробелом правового регулирования – теоретически лицо может не исполнять свои обязанности в силу болезни (либо в силу иных причин, в том числе и неуважительных) в течение всего срока своего мандата, а служба, таким образом, будет фактически парализована;

– признание Уполномоченного недееспособным вступившим в законную силу решением суда (во всех субъектах, кроме Республики Марий Эл);

– признание Уполномоченного ограниченно дееспособным вступившим в законную силу решением суда (Кировская, Саратовская, Самарская, Ульяновская области, Пермский край, Республики Башкортостан, Мордовия, Удмуртия).

Последних два основания были разделены намеренно, так как не все субъекты Федерации придерживаются единого подхода к определению объема дееспособности Уполномоченного, необходимого ему для исполнения своих конституционных (уставных) обязанностей. В субъектах, не установивших последнего основания, на практике может возникнуть ситуация, когда службу возглавит неадекватное, психически нездоровое лицо и не будет соответствующих законодательных оснований для прекращения его полномочий.

В соответствии со ст. 30 Гражданского кодекса РФ суд может ограничить гражданина в дееспособности, если вследствие злоупотребления им спиртными напитками или наркотическими средствами гражданин ставит свою семью в тяжелое материальное положение, а над самим гражданином устанавливается попечительство. Безусловно, авторитету института уполномоченного по правам человека будет нанесен колоссальный, непоправимый ущерб, если его будет возглавлять лицо, «злоупотребляющее спиртными напитками или наркотическими веществами».

¹ См.: п. «з» ч. 1 ст. 10 Закона Пермского края от 5 августа 2007 г. № 77-ПК «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае»; п. 2 ч. 1 ст. 10 Закона Удмуртской Республики от 12 марта 2004 г. № 11-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике» (с изм. от 18.05.2009); п. 8 ст. 8 Закона Республики Башкортостан от 27 декабря 2007 г. № 505-з «О государственных должностях Республики Башкортостан» (с изм. от 14.07.2010); п. 4 ч. 1 ст. 9 Закона Ульяновской области от 4 мая 2008 г. № 63-ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Ульяновской области» (с изм. от 05.11.2009).

4. Основания, связанные с неправомерным поведением и нарушением законодательства региональным омбудсменом:

– вступление в силу обвинительного приговора суда в отношении Уполномоченного. Это является справедливым и объективным основанием освобождения от должности, так как возглавлять соответствующий государственный институт должно лицо, имеющее безупречную репутацию, признание и уважение в обществе. К сожалению, не все субъекты РФ Приволжского федерального округа установили данное основание – в Удмуртской Республике оно отсутствует, что, несомненно, является очередным пробелом регионального законодательства;

– неисполнение ограничений, наложенных на лицо в связи с занятием должности Уполномоченного. Специальный конституционно (уставно)-правовой статус Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ предусматривает наложение на лицо определенных ограничений, связанных, например, с запретом занятия коммерческой и иной оплачиваемой деятельностью, прохождения государственной или муниципальной службы. Несоблюдение данных ограничений закономерно ведет к освобождению лица от должности Уполномоченного. Такая практика признана и применяется не только на уровне федерального и регионального законодательства, но и в конституционном праве зарубежных стран.

5. Специфические основания, присутствующие в законодательстве отдельных субъектов РФ:

– ряд норм региональных законов об уполномоченном по правам человека, перечисляющих основания освобождения от должности омбудсменов, имеющих бланкетный характер и отсылающих к иным нормативным актам.

Так, Законом Самарской области от 24 ноября 2000 г. № 45-ГД «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области» установлено, что Уполномоченный освобождается от должности в случае «наличия основания досрочного прекращения полномочий лица, замещающего государственную должность Самарской области, предусмотренного Законом Самарской области «О лицах, замещающих государственные должности Самарской области»¹ [15]. Перечислим некоторые основания, установленные данным законом, не упоминавшиеся нами ранее (ст. 6): избрание депутатом Государственной думы или на выборную муниципальную должность, избрание (назначение) на должность члена Совета Федерации (п. «ж» ч. 1); замещение государственной или муниципальной должности (п. «з» ч. 1); иные случаи, предусмотренные федеральными законами и законами Самарской области (п. «к» ч. 1) [9]. Список, как видно, не является исчерпывающим, что в свою очередь потенциально оставляет правовое пространство для принятия в случае необходимости соответствующих решений.

Аналогичный нормативный порядок присутствует и в законе Республики Башкортостан от 3 июля 2007 г. № 450-з «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан»² [16].

¹ См.: Пункт «а» ч. 1 ст. 13 Закона Самарской области от 24 ноября 2000 г. № 45-ГД «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области» (с изм. от 09.12.2009).

² См.: Пункт 9 ч. 2 ст. 12 Закона Республики Башкортостан от 3 июля 2007 г. № 450-з «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан» (с изм. от 26.10.2009).

В числе оснований освобождения лица, замещающего государственную должность Республики Башкортостан, установлены, например, реорганизация или ликвидация государственного органа или исключение государственной должности Республики Башкортостан из Конституции Республики Башкортостан и (или) закона Республики Башкортостан, которым она установлена (п. 9 ст. 8); иные случаи, предусмотренные федеральными законами и законами Республики Башкортостан (п. 11 ст. 8) [10]. Здесь законодатель не только оставляет открытым перечень оснований для освобождения, но и косвенно допускает возможность ликвидации соответствующего государственного органа или государственной должности (в нашем случае – Уполномоченного по правам человека);

– нарушение порядка назначения на должность Уполномоченного. Предусмотрено Законом Нижегородской области от 9 января 2004 г. № 3-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области»¹ [17]. В данном нормативном акте установлен детализированный процессуальный алгоритм назначения на должность Уполномоченного, включающий как чисто технические процедуры, так и определенные политические аспекты, нарушение которых, по мнению законодателя, должно вести к досрочному освобождению лица от должности;

– ненадлежащее исполнение Уполномоченным своих обязанностей. Данное основание присутствует в Законе Республики Мордовия от 23 декабря 2005 г. № 96-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Мордовия»² [6]. Причем освобождение от должности Уполномоченного осуществляется Государственным собранием (парламентом) по представлению главы Республики Мордовия. Законом не раскрывается содержание понятия «ненадлежащее исполнение обязанностей», в связи с чем за главой республики оставлены широкие дискреционные полномочия по определению, что является ненадлежащим исполнением обязанностей со стороны Уполномоченного. С одной стороны, данное основание служит определенным «стимулом» для добросовестной и надлежащей работы Уполномоченного, однако с другой, оно, безусловно, имеет и политический подтекст, поскольку фактически ставит Уполномоченного под косвенный контроль исполнительной власти.

Проведенный анализ законодательства об уполномоченном по правам человека в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Приволжского федерального округа, в части регламентации оснований освобождения от должности региональных омбудсменов свидетельствует об отношении региональных властей к исследуемому институту. В одних регионах установлен детализированный и исчерпывающий перечень оснований, что наивысшим способом гарантирует независимость омбудсменов, в других перечень является открытым и бланкетным, в третьих обнажаются явные правовые пробелы, требующие скорейшей регламентации. В качестве положительного момента можно отметить отсутствие (за единичным исключением)

¹ См.: Часть 1 ст. 12 Закона Нижегородской области от 9 января 2004 г. № 3-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области» (с изм. от 03.02.2010).

² См.: Пункт 9 ст. 9 Закона Республики Мордовия от 23 декабря 2005 г. № 96-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Мордовия» (с изм. от 03.12.2009).

«политических» оснований освобождения Уполномоченных, что свидетельствует о признании ценности и достоинств института и отсутствии явного стремления региональных властей ограничить его независимость.

Список литературы

1. Указ Президента РФ от 4 декабря 2009 г. № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 49 (ч. II). – Ст. 5921.
2. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (с изм. от 28.12.2010) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.
3. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год // Российская газета. – 2011. – № 101 (5477). – 13 мая.
4. Закон Чувашской Республики от 24 ноября 2004 г. № 48 «О социальной поддержке детей в Чувашской Республике» (с изм. от 28.05.2010) // Собрание законодательства Чувашской Республики. – 2004. – № 11. – Ст. 695.
5. Национальные учреждения по правам человека. Руководство по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (п. 80) ООН. – Нью-Йорк ; Женева, 1995.
6. Закон Республики Мордовия от 23 декабря 2005 г. № 96-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Мордовия» (с изм. от 03.12.2009) // Известия Мордовии. – 2005. – № 193. – 27 декабря.
7. Закон Удмуртской Республики от 12 марта 2004 г. № 11-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике» (с изм. от 18.05.2009) // Известия Удмуртской Республики. – 2004. – № 81. – 1 июня.
8. Закон Пермского края от 5 августа 2007 г. № 77-ПК «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае» // Собрание законодательства Пермского края. – 2007. – № 9.
9. Закон Самарской области от 9 февраля 2006 г. № 1-ГД «О лицах, замещающих государственные должности Самарской области» (с изм. от 04.05.2011) // Волжская Коммуна. – 2006. – № 26. – 14 февраля.
10. Закон Республики Башкортостан от 27 декабря 2007 г. № 505-з «О государственных должностях Республики Башкортостан» (с изм. от 14.07.2010) // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 2008. – № 2 (272). – Ст. 56.
11. Закон Кировской области от 9 ноября 2009 г. № 442-ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Кировской области» (с изм. от 10.03.2010) // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. – 2009. – № 6.
12. Закон Пензенской области от 10 октября 2007 г. № 1392-ЗПЛ «Об Уполномоченном по правам человека в Пензенской области» (с изм. от 30.06.2010) // Пензенские губернские ведомости. – 2007. – № 37. – 1 ноября.
13. Закон Саратовской области от 12 октября 1998 г. № 50-ЗСО «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области» (с изм. от 29.03.2010) // Собрание законодательства Саратовской области. – 1998. – № 4. – Ст. 558.
14. Закон Ульяновской области от 4 мая 2008 г. № 63-ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Ульяновской области» (с изм. от 05.11.2009) : принят Постановлением Законодательного Собрания Ульяновской области от 24 апреля 2008 г. № 149/4-4 // Ульяновская правда. – 2008. – № 38. – 8 мая.
15. Закон Самарской области от 24 ноября 2000 г. № 45-ГД «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области» (с изм. от 09.12.2009) // Самарские известия. – 2000. – № 221. – 25 ноября.

16. Закон Республики Башкортостан от 3 июля 2007 г. № 450-з «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан» (с изм. от 26.10.2009) // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 2007. – № 15 (261).
17. Закон Нижегородской области от 9 января 2004 г. № 3-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области» (с изм. от 03.02.2010) // Нижегородские новости. – 2004. – № 11. – 21 января.
-

Синцов Глеб Владимирович

доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой частного
и публичного права, Пензенский
государственный университет

E-mail: g_sintsov@mail.ru

Sintsov Gleb Vladimirovich

Doctor of juridical sciences, associate
professor, head of sub-department of private
and public law, Penza State University

УДК 342

Синцов, Г. В.

Особенности освобождения от должности омбудсменов в субъектах Российской Федерации / Г. В. Синцов // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2012. – № 1 (21). – С. 18–25.