

УДК 340

Актуганова Р.Р.
студент магистратуры
Институт права Башкирского государственного университета
Российская Федерация, г. Уфа

Aktuganova R. R.
master's student
Institute of law of Bashkir state University
Russian Federation, Ufa

ФИНАНСИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека, бюджет, финансирование, региональные Уполномоченные по правам человека, обеспечение деятельности

Аннотация: в статье рассматривается финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и региональных Уполномоченных. Анализируется законодательное закрепление финансирования Уполномоченных и их аппаратов.

THE FINANCING OF THE ACTIVITIES OF THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS

Annotation: the article discusses the financing of the activities of the Commissioner for human rights in the Russian Federation and regional Commissioners. Analyzed legislation Authorized funding and their vehicles.

Key words: Commissioner for human rights, budget, funding, regional Commissioners for human rights, support for activities

Осуществление деятельности Уполномоченного по правам человека на сегодняшний день представляет достаточно дискуссионный вопрос в отечественном праве. Институт Уполномоченного по правам человека представляет собой гарант обеспечения защиты прав и свобод каждого человека, их соблюдения. В соответствии с позицией Верховного Суда РФ, Уполномоченный по правам человека РФ и его рабочий аппарат приравнивается к государственному органу, который не может быть подотчетен каким-либо иным государственным органам и должностным лицам, а значит полностью независим от них¹. Как отмечено в позиции Европейского суда по правам человека, институт Уполномоченного по правам человека является альтернативным вариантом восстановления справедливости нарушенного права со стороны государственного или судебного органа гражданина. Целью института Уполномоченного по правам человека является независимое официальное расследование, которое проводится от имени жалующегося лица и которое обычно затрагивает вопросы, связанные с административными нарушениями государственных органов. Их расследования могут характеризоваться меньшим участием жалующегося лица в процессе и меньшей прозрачностью, чем в случае судебного разбирательства. Как правило, такое расследование завершается не вынесением постановления и применением формальных средств правовой защиты, а докладом (рекомендацией или заключением) по исправлению рассмотренных вопросов².

Финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека и его рабочего аппарата напрямую взаимосвязано с эффективностью осуществления его деятельности. В соответствии со ст. 38 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»,

¹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19 октября 2016 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 5 (начало), № 6 (окончание).

² Постановление ЕСПЧ от 12 января 2016 г. Дело «Сабо и Виши (Szabo aNd Vissy) против Венгрии» (жалоба № 37138/14) // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2016. № 7(31).

финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека осуществляется за счет средств бюджета, при этом непосредственно на Уполномоченном лежит обязанность по разработке сметы расходов³.

Подобное положение содержится и в п. 27 ст.16.1 ФЗ от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», обеспечение деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и его аппарата осуществляется за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации⁴.

Финансирование деятельности федерального государственного органа, возглавляемого Уполномоченным, осуществляется из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность независимого осуществления им своих полномочий в полном объеме. Средства, необходимые для обеспечения его деятельности, ежегодно предусматриваемые в федеральном бюджете отдельной строкой (нормативы которых целесообразно утвердить федеральным законом), должны иметь также и правовые гарантии от возможного сокращения по сравнению с предыдущим финансовым годом, как способа воспрепятствования осуществлению Уполномоченным своих служебных полномочий и непосредственного влияния на его независимость и самостоятельность.

В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» на обеспечение деятельности Уполномоченного по правам человека на текущий 2018 год выделено 270 151,3 тысячи рублей. На плановый период 2019 и 2020 года в

³ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (с посл. изм. и доп. от 31 января 2016 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. №9, ст. 1011.

⁴ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с посл. изм. и доп. от 5 февраля 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. №42, ст. 5005.

соответствии с названным нормативно-правовым актом планируется выделить 267 724,8 и 275 703,4 тысячи рублей соответственно⁵.

Связь между финансовой самостоятельностью и функциональной независимостью национального учреждения по правам человека должна быть прочной. В соответствии с разработанным ООН руководством, существует ряд положений по созданию учреждений, специализирующихся на защите прав человека. Так, в частности, позиция ООН заключается в том, что источник и характер финансирования национального учреждения по правам человека должен по возможности указываться в законе, на основании которого оно создано. Независимость осуществления деятельности такого национального учреждения напрямую взаимосвязана с гарантированностью поступления финансирования, достаточного для осуществления такой деятельности. Разработка таких положений должна осуществляться при этом самим национальным учреждением в целях обеспечения его достаточными средствами для выполнения своих функций. Также национальному учреждению можно, например, поручать самостоятельное составление своего годового бюджета с представлением его на утверждение непосредственно парламенту, что коррелирует с положениями, предусмотренными в отечественном законодательстве⁶.

Однако, финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации обращает внимание на достаточно широкий спектр особенностей и пробелов в отечественном законодательстве. В первую очередь это связано с отсутствием единообразия в бюджетном законодательстве и нормативно-правовых актах, регламентирующих деятельность, в частности финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека. Так, приведенный выше нормативно-

⁵ Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // Российская газета. 2017. 8 декабря.

⁶ Организация Объединенных Наций. Национальные учреждения по правам человека. Руководство по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека. Нью-Йорк; Женева: Организация Объединенных Наций; Центр по правам человека. Серия документов по вопросам профессиональной подготовки. 1995. №4. 124 с.

правовой акт указывает на то, что финансовое обеспечение деятельности предусматривается ежегодно отдельной строкой. И.В. Лагун и А.Б. Юдина обращают внимание на то, что при этом БК РФ не использует формулировку «отдельная строка»⁷. Общеизвестно, что словосочетание «отдельной строкой» означает строгое целевое направление и расходование средств. Средства, предусматриваемые в федеральном бюджете для обеспечения деятельности Уполномоченного и его рабочего аппарата, необходимы для оплаты труда государственного правозащитника и государственных гражданских служащих возглавляемого им органа, покрытия командировочных расходов, материально-технического обеспечения и др. Тем не менее, отсутствие унифицированного понятийного аппарата безусловно негативно отражается на развитии механизма финансового обеспечения деятельности Уполномоченного по правам человека.

Обращаясь к Бюджетному кодексу, следует отметить, что в главе расходов бюджета отсутствует упоминание об обеспечении деятельности Уполномоченного по правам человека⁸.

Проблемы финансирования деятельности Уполномоченного по правам человека особенно актуальны для финансирования деятельности региональных правозащитников. Проблема, поднятая Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в ежегодном Докладе за 2011 год, не утратила свою актуальность на сегодняшний день. Это проблема региональных Уполномоченных по правам человека, связанная с финансированием их деятельности из бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации. Так, бюджетное финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия - Алания не осуществлялось с декабря 2010 года, а отдельная строка в

⁷ Лагун И.В., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» (постатейный) / под ред. Е.Г. Маркеловой // СПС КонсультантПлюс. 2010.

⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с посл. изм. и доп. от 28 декабря 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31, ст. 3823.

бюджете Республики отсутствовала, хотя и предусмотрена в республиканском Законе «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Северная Осетия - Алания». Федеральный Уполномоченный отметил, что в таких обстоятельствах деятельность республиканского Уполномоченного была фактически парализована. В 2011 году похожие финансовые трудности возникли также у Уполномоченных по правам человека в Еврейской автономной области и в Псковской области. При этом предусмотренное областным Законом «Об Уполномоченном по правам человека в Псковской области» финансирование деятельности отдельной строкой в бюджете не выделялось ни в 2010, ни в отчетном году.

Анализируя финансовое обеспечение Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан, следует отметить, что в соответствии со ст.23 Закона от 3 июля 2007 года №450-з «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан» финансирование деятельности обеспечения осуществляется за счет средств регионального бюджета⁹. Однако, закон Республики Башкортостан от 30 ноября 2017 года №549-з «О бюджете Республики Башкортостан на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» не предусматривает среди расходов регионального бюджета обеспечения деятельности Уполномоченного и его аппарата¹⁰.

Безусловно, финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека не прекращается, и, основная проблема, в данном случае, с которой сталкиваются в регионах, связана с несоблюдением законодательной процедуры финансирования их деятельности. В большинстве регионов финансирование Уполномоченных осуществляется удовлетворительно по разовым поручениям глав региональных

⁹ Закон Республики Башкортостан от 3 июля 2007 г. № 450-з «Об уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан» (с посл. изм. и доп. от 27 октября 2015 г. № 271-з) // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2007. № 15, ст. 798.

¹⁰ Закон Республики Башкортостан от 30 ноября 2017 года №549-з «О бюджете Республики Башкортостан на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. 2017. № 36(582), ст. 1376.

администраций. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации отметил по этому поводу, что такая практика финансирования во многом подрывает базовый принцип работы института Уполномоченного по правам человека - его независимость от органов исполнительной власти¹¹. Помимо этого, следует отметить, что несоблюдение предусмотренного законом должного финансирования института порождает коррупционные риски, а также не обеспечивает прозрачность распределения денежных средств, имеющих целевое предназначение.

Так, в частности, на уровне государства, вопросы контролирования целевого расходования средств, направленных на финансирование деятельности омбудсмана, разрешается за счет деятельности контролирующих органов. Самостоятельность Уполномоченного по правам человека и его рабочего аппарата не умаляет роли государства в обеспечении его деятельности. Так, в частности, имущество, необходимое Уполномоченному и возглавляемому им федеральному государственному органу для осуществления своих полномочий, является государственной (федеральной) собственностью и находится в их оперативном управлении, осуществляемом в порядке, установленном разделом II «Право собственности и другие вещные права» Гражданского кодекса Российской Федерации. Помимо этого, независимость финансового обеспечения Уполномоченного по правам человека ограничивается определенными механизмами контроля за расходованием бюджетных средств. Несмотря на то, что независимость Уполномоченного по правам человека распространяется в том числе на самостоятельную разработку сметы, государством осуществляется контроль за целевым расходованием выделяемых средств. В соответствии со ст. 15 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» контрольные полномочия Счетной

¹¹ Тамбовцев В.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2007.

палаты распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды, государственные корпорации и государственные компании¹². В обязанности Счетной палаты также входит и контроль за финансированием и целевым расходованием средств Уполномоченного по правам человека и его рабочим аппаратом. В пределах выделенных бюджетных ассигнований и согласно их классификации Уполномоченный самостоятельно разрабатывает и исполняет смету своих расходов и представляет в установленном порядке отчетность об их использовании.

Разрешение вопроса финансирования деятельности Уполномоченного по правам человека в странах постсоветского пространства так же осуществляется различно. Так, например, необычные для подобного института источники финансирования предлагаются в Кыргызской Республике, в частности, согласно статье 16 Закона Кыргызской Республики № 136 от 31.07.2002 «Об омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» финансирование его деятельности и возглавляемого им аппарата, кроме средств республиканского бюджета, может осуществляться и за счет средств, получаемых от других государств и международных организаций на основе договоров (соглашений), заключаемых Кыргызской Республикой или омбудсменом (Акыйкатчы), либо из других источников, не противоречащих действующему законодательству¹³.

Что касается финансирования муниципальных омбудсменов, как пишет Кабышев С.В., во всех странах они так же имеют гарантии выполнения ими правозащитной деятельности. Финансирование деятельности муниципального омбудсмента, как правило, обеспечивается

¹² Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (с посл. изм. и доп. от 07.02.2017) «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14, ст. 1649.

¹³ Закон Кыргызской Республики № 136 от 31 июля 2002 г. «Об омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 2002. №10, ст. 437.

отдельной строкой в местном бюджете¹⁴. Штат у муниципального Уполномоченного обычно небольшой - от трех до семи человек. Содержание офиса муниципального омбудсмана г. Таллинна в Эстонии, например, обходится местному бюджету в 109 024 евро в год, из которых зарплата омбудсмана и его сотрудников составляет 67 611 евро¹⁵. Для омбудсмана муниципалитета Лонгей в провинции Квебек установлен максимальный размер годовой компенсации в 25 000 канадских долларов¹⁶.

Интересная ситуация с финансированием омбудсмана складывается в США, где он назначается Администратором Главы управления. Омбудсмен по сути является должностным лицом, полностью находящимся в подчинении Администратора. Финансирование данного лица также полностью зависит от администратора, отчет о проделанной работе таким же образом предоставляется Администратору. В связи с этим, можно говорить о независимости омбудсмана в США весьма условно, т.к. фактически он полностью оказывается зависим от администратора SBA¹⁷.

Роль государства в обеспечении деятельности, в частности с финансовой стороны, Уполномоченного по правам человека достаточно велика. В соответствии с законодательством Российской Федерации доклад о своей деятельности Уполномоченный по правам человека предоставляет Президенту РФ, в Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство РФ и т.д. Контроль за расходованием выделяемых средств осуществляет Счетная палата Российской Федерации.

На наш взгляд, вопросы финансового обеспечения деятельности Уполномоченного по правам человека на сегодняшний день требуют более системного подхода и в первую очередь унификации используемых

¹⁴ Кабышев С.В. Муниципальный омбудсмен: зарубежный опыт и его рецепция в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. №5. С. 75.

¹⁵ Справочно-информационный портал Таллин. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tallinn.ee/est/ombudsman/> (дата обращения: 10.03.2018).

¹⁶ Справочный портал Longueuil [Электронный ресурс]. URL: <https://www.longueuil.quebec/fr/protecteur> (дата обращения: 10.03.2018).

¹⁷ Самусик А.М. Особенности функционирования института Уполномоченного по защите прав человека в зарубежных странах // Евразийская адвокатура. 2015. №6 (19). С. 90.

терминов в бюджетном законодательстве и нормативно-правовых актах, регламентирующих деятельность омбудсмена. Это касается таких понятий, как «отдельная строка» в первую очередь, которые не содержатся в бюджетном законодательстве, однако, с другой стороны, соответствуют форме ежегодно принимаемого закона о бюджете.

Как пишет Анисимова Л.В., в своей работе по изучению статуса Уполномоченного по правам человека, как субъекта, в современном законодательстве существует необходимость четко определить на федеральном уровне особый статус государственного органа - Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, а также его место и роль в системе государственной правовой защиты¹⁸. Как было сказано выше, Верховный суд РФ неоднократно приравнивал Уполномоченного по правам человека и его аппарат с государственным органом. Однако на сегодняшний день в отсутствие такого положения, фактически омбудсмен существенно ограничен в своих действиях. Формально роль государства не существенна в деятельности омбудсмена, однако фактически лишенный возможности самостоятельно распоряжаться своим имуществом и капиталом, омбудсмен как субъект не обладает той независимостью. Кроме того, Анисимова Л.В. считает целесообразным законодательно закрепить в федеральном законе положения о статусе Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и его аппарата как государственного органа субъекта Российской Федерации с правом юридического лица и полномочиях по руководству его деятельностью, утверждению структуры, численности и штатного расписания аппарата в пределах сметы расходов¹⁹.

Складывающаяся практика лишь формальной независимости актуальна и для региональных омбудсменов. Прямая взаимозависимость

¹⁸ Анисимова Л.В. Особенности статуса и перспективы развития института Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Омбудсмен. 2014. № 2. С. 23.

¹⁹ Там же. С. 23.

финансового обеспечения от административных органов субъектов Российской Федерации негативно отражается на деятельности омбудсмена, призванного обеспечивать защиту прав в том числе и от правонарушений должностных лиц. Как было сказано выше, несоблюдение законодательного механизма финансирования Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ, влечет в себе в том числе коррупционные риски, что полностью отвергает независимость Уполномоченного. Разумеется, недопустима ситуация, при которой лицо, назначенное на должность омбудсмена, находилось бы в какой-либо зависимости от других государственных органов.

Подводя итог проделанной работе, на наш взгляд, можно сделать вывод о том, что развитие института Уполномоченного по правам человека существенно замедляется отсутствием единообразия в бюджетном законодательстве, затрагивающем финансовое обеспечение деятельности омбудсмена, а также несоблюдение процедур обеспечения деятельности региональных омбудсменов. Помимо этого, невозможность в полной мере осуществлять управление своими финансовыми и имущественными ресурсами по мнению ряда ученых также негативно влияет на эффективность деятельности института Уполномоченного по правам человека.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19 октября 2016 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 5 (начало), № 6 (окончание).

2. Постановление ЕСПЧ от 12 января 2016 г. Дело «Сабо и Виши (Szabo and Vissy) против Венгрии» (жалоба № 37138/14) // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2016. № 7(31).

3. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (с посл. изм. и доп. от 31 января 2016 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. №9, ст. 1011.

4. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с посл. изм. и доп. от 5 февраля 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. №42, ст. 5005.

5. Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // Российская газета. 2017. 8 декабря.

6. Организация Объединенных Наций. Национальные учреждения по правам человека. Руководство по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека. Нью-Йорк; Женева: Организация Объединенных Наций; Центр по правам человека. Серия документов по вопросам профессиональной подготовки. 1995. №4. 124 с.

7. Лагун И.В., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» (постатейный) / под ред. Е.Г. Маркеловой // СПС КонсультантПлюс. 2010.

8. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с посл. изм. и доп. от 28 декабря 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31, ст. 3823.

9. Закон Республики Башкортостан от 3 июля 2007 г. № 450-з «Об уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан» (с посл. изм. и доп. от 27 октября 2015 г. № 271-з) // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2007. № 15, ст. 798.

10. Закон Республики Башкортостан от 30 ноября 2017 года №549-з «О бюджете Республики Башкортостан на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. 2017. № 36(582), ст. 1376.

11. Тамбовцев В.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2007.

12. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (с посл. изм. и доп. от 07.02.2017) «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14, ст. 1649.

13. Закон Кыргызской Республики № 136 от 31 июля 2002 г. «Об омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 2002. №10, ст. 437.

14. Кабышев С.В. Муниципальный омбудсмен: зарубежный опыт и его рецепция в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. №5. С. 72-82.

15. Справочно-информационный портал Таллин. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tallinn.ee/est/ombudsman/> (дата обращения: 10.03.2018).

16. Справочный портал Longueuil [Электронный ресурс]. URL: <https://www.longueuil.quebec/fr/protecteur> (дата обращения: 10.03.2018).

17. Самусик А.М. Особенности функционирования института уполномоченного по защите прав человека в зарубежных странах // Евразийская адвокатура. 2015. №6(19). С. 88-93.

18. Анисимова Л.В. Особенности статуса и перспективы развития института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Омбудсмен. 2014. № 2. С. 18-24.