



УДК 342.7

DOI 10.18413/2075-4566-2019-44-1-127-132

**ДОКЛАД КАК ОФИЦИАЛЬНЫЙ ДОКУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ
ГОСУДАРСТВА ПО МИНИМИЗАЦИИ ПРАВООЗАЩИТНЫХ РИСКОВ****REPORT AS AN OFFICIAL DOCUMENT OF THE IMPLEMENTATION OF THE
STATE POLICY TO MINIMIZE HUMAN RIGHTS RISKS****А.Е. Новикова****A.E. Novikova**

Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
Россия, 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

Belgorod National Research University,
85 Pobeda St., Belgorod, 308015, Russia

E-mail: novikova_a@bsu.edu.ru

Аннотация

В статье представлены авторские аргументы в пользу позитивной роли доклада государственных органов и должностных лиц в качестве официального документа, выражающего политику государства по поводу минимизации правозащитных. Данный тезис автор аргументирует повсеместным включением в нормативные правовые акты России положений об императивности докладов для различных органов власти и должностных лиц, в том числе, обладающих полномочиями по защите прав и свобод человека и гражданина. В работе осуществлен анализ современных российских законодательных и подзаконных актов, регулирующих порядок представления докладов властными органами. Особое внимание в статье уделено ежегодным и специальным докладом специализированной правозащитной структуры – Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Минимизацию правозащитных рисков посредством докладов государственных органов и должностных лиц автор также связывает с их гласностью: различные виды контроля позволяют проследить последовательность действий властных структур согласно направлениям, отраженным в докладе.

Abstract. The article presents the author's arguments in favor of the positive role of the report of state bodies and officials as an official document expressing the state policy on the minimization of human rights. This thesis the author argues for the widespread inclusion in the normative legal acts of Russia of the provisions on the imperativeness of reports for various authorities and officials, including those with the authority to protect the rights and freedoms of man and citizen. The paper analyzes the current Russian legislation and regulations governing the procedure for submission of reports by the authorities. Particular attention is paid to the annual and special reports of the specialized human rights structure – the Commissioner for human rights in the Russian Federation. The author also links the minimization of human rights risks by means of reports of state bodies and officials with their publicity: different types of control allow to trace the sequence of actions of power structures according to the directions reflected in the report.

Ключевые слова: доклад, государственные органы, должностные лица, Уполномоченный по правам человека, права и свободы человека и гражданина.

Keywords: report, state bodies, officials, Commissioner for human rights, human and civil rights and freedoms.

В качестве одного из систематических документов, обобщающих результаты деятельности государственных органов и должностных, является доклад. Исходя из словарной интерпретации, доклад – публичное сообщение на определенную тему; официальное устное или письменное сообщение начальству, вышестоящему лицу о служебном деле



[Словарь..., 1999]. На наш взгляд, в настоящее время, помимо представленной трактовки, доклад можно расценивать в качестве официального документа, в котором отражена политика государства, направленная на минимизацию правозащитных рисков. Полагаем, в пользу данного тезиса свидетельствует повсеместное включение в нормативные правовые акты положений об императивности докладов для различных органов власти и должностных лиц, обладающих полномочиями по защите прав и свобод человека и гражданина.

Так, согласно ст. 1 Основ законодательства Российской Федерации о культуре, его задачами, в том числе, являются обеспечение и защита конституционного права граждан Российской Федерации на культурную деятельность. Кроме того, в правовой акт включен самостоятельный Раздел II о правах и свободах человека в области культуры, а в числе полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной местного самоуправления в области культуры предусмотрено составление ежегодного государственного доклада о состоянии культуры в Российской Федерации (ст. 40.1) [Основы законодательства Российской Федерации о от 09.10.1992 г. № 3612-1]. Согласно последней, ежегодный государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации разрабатывается в целях представления объективной систематизированной аналитической информации о состоянии культуры и тенденциях ее развития.

Как отмечено в Государственном докладе о состоянии культуры в Российской Федерации в 2017 г., «главными особенностями современной модели культурной политики остаются внимание к регионам, поддержка юных талантов и системы художественного образования, создание многоканальной системы финансирования, вовлечение всех граждан страны в культурный процесс в качестве его активных участников, формирование качественной культурной среды». В структуре самого доклада обозначены конкретные направления деятельности, непосредственно связанные с субъективными правами. К примеру, образование и наука в сфере культуры; выявление и поддержка юных талантов; повышение социального статуса семьи и содействие формированию гармонично развитой личности и др. В докладе представлены официальная статистика и перечень мероприятий по каждому направлению деятельности. В совокупности данная информация является базой для формирования дальнейшего развития, в данном случае, в области культуры. Информация в докладах демонстрирует позитивные и негативные результаты работы государственных органов, что также следует учитывать при планировании дальнейших действий, позволяющих решать отраслевые задачи, исключая нарушения прав и свобод личности в области культуры.

Еще одна важная сфера, состояние которой подлежит раскрытию в докладе, закреплена в федеральном законе от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ]. В ст. 22 зафиксировано, что государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации ежегодно разрабатывается в целях обеспечения органов государственной власти Российской Федерации объективной систематизированной аналитической информацией о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации и тенденциях его изменения.

Как видим, сама законодательная формулировка расценивает данный доклад не только как совокупность аналитических данных, но и сведений о тенденциях их изменения. Более того, в самом государственном докладе о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации за 2016 г. отмечено, что он подготовлен для определения приоритетных областей и направлений деятельности по решению проблем детства, а также в целях разработки необходимых мероприятий по обеспечению прав детей, их защиты и развития. Структура доклада отражает вопросы социально-экономического положения семей с детьми, состояния здоровья женщин и детей, питания, образования, воспитания и развития детей (в том числе детей-инвалидов, детей мигрантов), трудовой занятости подростков и родителей, профилактики семейного неблагополучия и социального сиротства, поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.



В приложении к докладу приведены перечень основных нормативных правовых актов, принятых в 2016 г. и оказывающих влияние на различные аспекты жизнедеятельности детей и семей с детьми, а также статистические показатели, характеризующие динамику изменения положения детей в 2014–2016 гг.

Таким образом, аналитические данные докладов включают качественные и количественные индикаторы, позволяющие сохранить и улучшить состояние защищенности детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации через деятельность уполномоченных государственных органов; минимизировать случаи нарушений статуса указанных категорий населения.

Еще одной тенденцией, подтверждающий наш тезис о значении докладов в качестве официального документа, отражающего политику государства, сопряжённую с минимизацией правозащитных рисков, является формализация императивности докладов для органов исполнительной власти различных отраслей. К примеру, законодательные положения о государственном докладе о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации, детализированы в одноименных правилах, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 28 марта 2012 г. № 248.

Аналогичные положения (правила) утверждены для следующих докладов:

- ежегодного доклада Правительства Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования [Пост. Правительства..., 2015];
- ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды [Пост. Правительства..., 2012];
- доклада о мерах, принимаемых для выполнения обязательств Российской Федерации по Конвенции о правах инвалидов, включая структуру доклада, его исполнителей и осуществляемые ими меры по подготовке разделов доклада, а также порядок проведения его общественного обсуждения и представления в Комитет по правам инвалидов [9];
- государственных докладов о реализации государственной политики в сфере охраны здоровья [Пост. Правительства..., 2014]; о защите прав потребителей в Российской Федерации [Пост. Правительства..., 2012]; о состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации [Пост. Правительства..., 2012] и др.

Уточним, что нами представлена лишь малая часть докладов, которые в наибольшей мере сопряжены с субъективными правами. Полагаем, содержащиеся в докладах качественные и количественные характеристики, помимо непосредственного влияния на различные сферы, также обладают превентивной функцией в отношении охраны прав и свобод личности.

Кроме докладной деятельности государственных органов, на наш взгляд, интересен опыт специализированной правозащитной структуры – российской омбудсменовской службы в связи с составлением докладов (на примере федерального уполномоченного по правам человека). Так, в соответствии с ч. 1 ст. 33 федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» по окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и Председателю Следственного комитета Российской Федерации [Федеральный..., 1997]. На практике доклад представляется в начале года, следующего за отчетным.

Ежегодный доклад о деятельности не является отчетом Уполномоченного перед органами государственной власти Российской Федерации, от которых он не зависит, а представляет собой систематизированный аналитический документ в области человеческого измерения, направленный на привлечение внимания к проблемам, требующим разрешения. В ежегодном докладе рассматриваются наиболее острые проблемы обеспечения прав и свобод человека в России, приводится информация о деятельности Уполномочен-



ного, включающей рассмотрение как индивидуальных, так и коллективных обращений граждан, взаимодействие с государственными органами и институтами гражданского общества, анализ действующего законодательства в области прав и свобод человека, а также разработку предложений по его совершенствованию [Вершинина и др., 2012].

В этой связи важно обратить внимание на самостоятельный раздел «Совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина», который впервые появился в Докладе Уполномоченного по правам человека в РФ за 2005 г. [Доклад..., 2006]. Такой самостоятельный раздел сохраняется в докладе и по настоящее время [Доклад..., 2017] и позволяет оценить вклад российского омбудсмена в корректировку российских правозащитных норм.

Кроме того, законодательно предусмотрено право Уполномоченного по правам человека направлять в Государственную Думу специальные доклады по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации. Особенность таких докладов состоит в том, что их подготовка и направление не связаны с определенным временным отрезком, а также не носят общий характер, свойственный ежегодным докладам. Они посвящены отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации и обычно бывают вызваны экстраординарными событиями. К примеру, в числе последних из данной разновидности докладов, стал Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Соблюдение и защита прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства» [Доклад, 2017]. Его целью явилось информирование федеральных и региональных органов государственной власти о трудностях, с которыми сталкиваются граждане при реализации своих прав в названной социальной сфере, внесение на основе анализа действующего законодательства и правоприменительной практики предложений по совершенствованию правового регулирования соответствующих правоотношений и административных процедур.

Еще одним важным моментом при оценке доклада государственных органов и должностных лиц в деле реализации политики государства, направленной на минимизацию правозащитных рисков, является доступность докладов для ознакомления. Таким образом, здесь можно говорить о включении процедур общественного контроля за качеством деятельности соответствующих властных структур.

Подводя итоги осуществленного исследования, отметим положительную роль доклада государственных органов и должностных лиц в качестве официального документа, выражающего политику государства по поводу минимизации правозащитных. Его гласность позволяет внутреннему ведомственному, а также общественному контролю проследить последовательность действий властных структур согласно направлениям, отраженным в докладе. Вместе с тем, позволим себе выразить опасение в связи с чрезмерной императивностью и повсеместностью введения докладной деятельности, что может привести к автоматическому воспроизведению текста из года в год, без анализа реально складывающейся ситуации.

Список литературы

References

1. Вершинина И.Ф., Деменева А.В., Новикова А.Е., Дурнова И.А. 2012. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (постатейный). СПС КонсультантПлюс.

Vershinina I.F., Demeneva A.V., Novikova A.E., Durnova I.A. 2012. Kommentarij k Federal'nomu konstitucionnomu zakonu ot 26.02.1997 g. № 1-FKZ «Ob Upolnomochennom po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii» (postatejnyj) [mment to the Federal constitutional law of 26.02.1997 № 1-FKZ "On the Commissioner for human rights in the Russian Federation" (article)]. SPS Konsul'tantPlyus.

2. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год». Российская газета. 2018, 17 апреля.



Report of the Commissioner for human rights in the Russian Federation "Report on the activities of the Commissioner for human rights in the Russian Federation for 2017" // Rossiyskaya Gazeta. 2018, April 17.

3. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Соблюдение и защита прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства» // Российская газета. 2017, 26 июля.

Report of the Commissioner for human rights in Russia "Observance and protection of citizens' rights in the sphere of housing and communal services" // Rossiyskaya Gazeta. 2017, July 26.

4. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 15 июня 2006 г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год» // Российская газета. 2006. 15, 21, 29 июня.

Report of the Commissioner for human rights in the Russian Federation of June 15, 2006 "Report of the Commissioner for human rights in the Russian Federation for 2005" // Rossiyskaya Gazeta. 2006. June 15, 21, 29.

5. Основы законодательства Российской Федерации о культуре утв. ВС РФ 09.10.1992 г. № 3612-1 (ред. от 05.12.2017 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

Bases of the legislation of the Russian Federation on culture UTV. The armed forces 09.10.1992 No. 3612-1 (ed. by G. 05.12.2017) // Vedomosti SND and the armed forces. 1992. No. 46. St. 2615.

6. Постановление Правительства РФ от 11 июня 2015 г. № 585 «О порядке подготовки доклада о мерах, принимаемых для выполнения обязательств Российской Федерации по Конвенции о правах инвалидов» (вместе с «Правилами подготовки доклада о мерах, принимаемых для выполнения обязательств Российской Федерации по Конвенции о правах инвалидов») (ред. от 29.11.2018 г.) // СЗ РФ. 2015. № 25. Ст. 3666.

Resolution of the Government of the Russian Federation of 11 June 2015 № 585 "On the procedure for preparation of the report on measures taken to implement the obligations of the Russian Federation under the Convention on the rights of persons with disabilities" (together with "Rules of preparation of the report on measures taken to implement the obligations of the Russian Federation under the Convention on the rights of persons with disabilities") (ed. by 29.11.2018 g) // Sz the Russian Federation. 2015. No. 25. St. 3666.

7. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2014 г. № 766 «О подготовке и представлении палатам Федерального Собрания Российской Федерации государственного доклада о реализации государственной политики в сфере охраны здоровья» (вместе с «Правилами подготовки и представления палатам Федерального Собрания Российской Федерации государственного доклада о реализации государственной политики в сфере охраны здоровья») // СЗ РФ. 2014. № 32. Ст. 4533.

Resolution of the Government of the Russian Federation of August 2, 2014 No. 766 "On preparation and submission to the chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation of the state report on the implementation of state policy in the field of health protection" (together with the "Rules of preparation and submission to the chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation of the state report on the implementation of state policy in the field of health protection") // NW. 2014. No. 32. St. 4533.

8. Постановление Правительства РФ от 23 мая 2012 г. № 513 «О государственном докладе о состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации» (вместе с «Правилами подготовки государственного доклада о состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации») // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 3010.

Resolution of the Government of the Russian Federation of may 23, 2012 № 513 "On the state report on the state of sanitary and epidemiological welfare of the population in the Russian Federation" (together with the "Rules of preparation of the state report on the state of sanitary and epidemiological welfare of the population in the Russian Federation") // NW. 2012. No. 23. St. 3010.

9. Постановление Правительства РФ от 24 сентября 2012 г. № 966 «О подготовке и распространении ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды» (вместе с «Положением о подготовке и распространении ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды») (ред. от 10.09.2014 г.) // СЗ РФ. 2012. № 40. Ст. 5448.

Resolution of the Government of the Russian Federation of September 24, 2012 № 966 "On the preparation and distribution of the annual state report on the state and environmental protection" (together with the "Regulations on the preparation and distribution of the annual state report on the state and environmental protection") (ed. from 10.09.2014) // NW of the Russian Federation. 2012. No. 40. St. 5448.



10. Постановление Правительства РФ от 28 марта 2012 г. № 248 «О государственном докладе о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации» (вместе с «Правилами разработки государственного доклада о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации») (ред. от 19.12.2018 г.) // СЗ РФ. 2012. № 14. Ст. 1648.

Resolution of the Government of the Russian Federation dated 28 March 2012 № 248 "On the state report on the situation of children and families with children in the Russian Federation" (together with "Rules of development of state report on the situation of children and families with children in the Russian Federation") (as amended on 19.12.2018 g) // Sz the Russian Federation. 2012. No. 14. St. 1648.

11. Постановление Правительства РФ от 29 июня 2015 г. № 645 «О подготовке и представлении Федеральному Собранию Российской Федерации ежегодного доклада Правительства Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования» (вместе с «Положением о подготовке и представлении Федеральному Собранию Российской Федерации ежегодного доклада Правительства Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования») (ред. от 29.11.2018 г.) // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 4077.

The decree of the RF Government dated 29 June 2015 № 645 "About the preparation and presentation of the Federal Assembly of the Russian Federation the annual report of the Government of the Russian Federation on realization of state policy in the sphere of education" (together with "Regulation on the preparation and presentation of the Federal Assembly of the Russian Federation the annual report of the Government of the Russian Federation on realization of state policy in the sphere of education") (ed. by 29.11.2018 g) // Sz the Russian Federation. 2015. No. 27. St. 4077.

12. Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2012 г. № 283 «О государственном докладе о защите прав потребителей в Российской Федерации» (вместе с «Положением о государственном докладе о защите прав потребителей в Российской Федерации») (ред. от 19.06.2012 г.) // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1795.

Resolution of the Government of the Russian Federation of April 5, 2012 № 283 "On the state report on consumer protection in the Russian Federation" (together with the "Regulations on the state report on consumer protection in the Russian Federation") (ed. from 19.06.2012) // NW of the Russian Federation. 2012. No. 15. St. 1795.

13. Словарь русского языка: В 4-х т. / под ред. А.П. Евгеньевой. М.: Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999.

Slovar' russkogo yazyka [Dictionary of the Russian language]: V 4-h t. / pod red. A.P. Evgen'evoj. M.: Rus. yaz.; Poligrafresursy, 1999.

14. Тамбовцев В.В. 2007. Комментарий к Федеральному конституционному закону № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (постатейный). Подготовлен для системы КонсультантПлюс.

Tambovcev V.V. 2007. Kommentarij k Federal'nomu konstitucionnomu zakonu № 1-FKZ «Ob Upolnomochenom po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii» (postatejnyj) [Comment to the Federal constitutional law No. 1-FKZ "On the Commissioner for human rights in the Russian Federation" (article)]. Podgotovlen dlya sistemy Konsul'tantPlyus.

15. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

Federal law of 24 July 1998 No. 124-FZ "About the basic guarantees of the rights of the child in the Russian Federation" (edition of 27.12.2018 g) // Sz the Russian Federation. 1998. № 31. St. 3802.

16. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 31.01.2016 г.) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

Federal constitutional law of 26 February 1997 No. 1-FKZ "on the Commissioner for human rights in the Russian Federation" (as amended on 31.01.2016 g) // Sz the Russian Federation. 1997. No. 9. St. 1011.