

Проблемы правового регулирования получения объяснений должностных лиц и государственных служащих Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и сотрудниками его рабочего аппарата

Аннотация. Статья посвящена выявлению проблем правового регулирования такого инструмента Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и сотрудников его рабочего аппарата при проведении проверки по жалобам граждан, как получение объяснений. Предлагаются различные способы повышения эффективности государственного правозащитного контроля, а именно внесение изменений в федеральное законодательство (в части единообразной терминологии получения объяснений и разъяснений уполномоченными по правам человека федерального и регионального уровней; обязанности давать объяснения; возможности их получения сотрудниками рабочего аппарата), в Положение о рабочем аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (закрепить право отдельных сотрудников получать объяснения без доверенности). Кроме того, предлагается утверждение регламента (методических рекомендаций) проведения проверки, включая получение объяснений должностных лиц при работе с жалобами, в качестве обязательного документа, в котором закреплены соответствующие процедуры и на который сотрудники аппарата могут ссылаться при получении объяснений.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации; сотрудники рабочего аппарата; объяснения; разъяснения; должностное лицо; проверка; процедура; государственный правозащитный контроль; методические рекомендации; регламент.

Для цитирования: Сабаева С. В. Проблемы правового регулирования получения объяснений должностных лиц и государственных служащих Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и сотрудниками его рабочего аппарата // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 10. — С. 60–70. — DOI: 10.17803/1994-1471.2025.179.10.060-070.

© Сабаева С. В., 2025

* Сабаева Светлана Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и процесса имени Л.Л. Попова Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Российская Федерация, 125993
s.sabaeva@mail.ru

Challenges in the Legal Regulation of Obtaining Statements from Public Officials and Civil Servants by the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation and the Staff of the Commissioner's Office

Svetlana V. Sabaeva, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Administrative Law and Procedure named after L.L. Popov, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation
s.sabaeva@mail.ru

Abstract. The paper is devoted to identifying problems in the legal regulation of one of the instruments used by the Commissioner for Human Rights of the Russian Federation and the staff of his working apparatus in the course of examining citizens' complaints — namely, the obtaining of explanations. It proposes various ways to enhance the effectiveness of state human rights oversight, including: amendments to federal legislation (pertaining to the uniformity of terminology employed for «obtaining explanations» and «clarifications» by commissioners for human rights at both the federal and regional levels; the legal obligation to provide explanations; and the possibility for the staff of the working apparatus to obtain such explanations); amendments to the Regulations on the working apparatus of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation (to establish the right of certain staff members to obtain explanations without a power of attorney). In addition, the paper recommends the approval of a procedural statute (or methodological guidelines) for conducting inspections, including procedures for obtaining explanations from officials in the context of complaint handling. This procedural document should be mandatory and define the relevant processes, thereby enabling staff of the Commissioner's office to refer to it when requesting explanations.

Keywords: Authorized Representative for Human Rights in the Russian Federation; staff of the operational office; clarifications; explanatory statements; official; inspection; procedure; state oversight of human rights protection; methodological guidelines; regulations.

Cite as: Sabaeva SV. Challenges in the Legal Regulation of Obtaining Statements from Public Officials and Civil Servants by the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation and the Staff of the Commissioner's Office. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2025;20(10):60-70. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.179.10.060-070.

На протяжении многих лет ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее — Уполномоченный) содержат рекомендации органам публичной власти о совершенствовании механизма использования предоставленного ему правового инструментария при проведении проверки по жалобам и необходимости внесения изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (далее — Федеральный конституционный закон об Упол-

номоченном)¹. Компетенция Уполномоченного при проведении проверки по жалобе менее всего регламентирована в отношении получения объяснений должностных лиц и государственных служащих, за исключением судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы (п. 3 ч. 1 ст. 23 Федерального конституционного закона об Уполномоченном). В научной литературе и комментариях к Закону этому инструменту также уделено недостаточно внимания², что негативно сказывается на осуществлении государственного правозащитного

¹ Например, на с. 37, 301 Доклада Уполномоченного за 2017 г. ; с. 272, 346 Доклада Уполномоченного за 2018 г. ; с. 374, 474 Доклада Уполномоченного за 2021 г. ; с. 393 Доклада Уполномоченного за 2023 г.

² См.: Тамбовцев В. В. Комментарий к Федеральному конституционному закону № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». М. : Юриспруденция, 2006 ; Лагун И. В., Юдина А. Б. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполно-

контроля и гарантировании прав граждан. Результаты анализа законодательства Российской Федерации и практики его применения позволили выделить несколько проблем, требующих решения.

Первая проблема — это **отсутствие единого термина в законодательстве относительно сущности получения объяснений уполномоченными по правам человека в Российской Федерации**. Применительно к федеральному Уполномоченному законодатель закрепляет получение *объяснений* должностных лиц, а к региональным уполномоченным — получение *устных разъяснений* должностных лиц при проверке обстоятельств, изложенных в жалобе (п. 4 ч. 2 ст. 10 Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»³). В соответствии с ч. 1 ст. 10 региональные уполномоченные вправе запрашивать у государственных и муниципальных органов, организаций информацию по существу поступившей жалобы и *предлагать обосновать свою позицию* в целом (по сути, то же право давать объяснения). Законы субъектов РФ воспроизводят данные федеральные нормы и уточняют гарантии региональных уполномоченных (например, п. 5 ч. 1 ст. 10 Закона г. Москвы от 15.04.2009 № 6⁴). Аналогичная терминология применяется законодателем по отношению к уполномоченным по правам ребенка в РФ⁵: право получать от органов, организаций и лиц

соответствующие разъяснения (п. 7 ч. 1 ст. 6 Федерального закона «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации»).

В связи с отсутствием единообразной терминологии по отношению к сходным институтам на федеральном и региональном уровнях («объяснения», «разъяснения», «предложения обосновать позицию») правовая неопределенность может быть устранена путем внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство применительно к институтам государственной правозащитной деятельности, направленных на внедрение единых подходов и стандарта работы по жалобам граждан при реализации такого полномочия, как получение объяснений. Кроме того, требуется уточнение относительно возможности получения разъяснений в письменной форме (законодатель ограничил возможность получения разъяснений только в устной форме для региональных уполномоченных по правам человека, но не для уполномоченных по правам ребенка). Представляется, что объяснения в широком смысле являются предоставлением информации в любой удобной форме (устной или письменной) в ответ на устный вопрос.

Вторая проблема связана с **неопределенными формулировками законодателя применительно к лицам, у которых можно получать объяснения**. Из числа должностных лиц, чьи объяснения могут быть получены, Федеральный

уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Е. Г. Маркеловой. СПС «КонсультантПлюс», 2010; Вершинина И. Ф., Деменева А. В., Новикова А. Е., Дурнова И. А. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (постатейный). СПС «КонсультантПлюс», 2012.

³ Федеральный закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

⁴ Закон г. Москвы от 15.04.2009 № 6 «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве» // Тверская, 13. 2009. № 66–67.

⁵ Уполномоченный по правам ребенка проводит в соответствии с законодательством Российской Федерации самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверку информации, изложенной в обращениях на имя Уполномоченного, либо иной информации по вопросам, касающимся нарушения прав и законных интересов детей или непринятия федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, образовательными и медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные и иные услуги детям и семьям, имеющим детей, и должностными лицами мер по обеспечению и защите прав и законных интересов детей, а также получает

конституционный закон об Уполномоченном исключил судей⁶. Важно также обратить внимание на то, что получение объяснений проводится *не в отношении обычных граждан, являющихся свидетелями*, а именно в отношении уполномоченных должностных лиц и государственных служащих при проведении проверки по жалобе. Кроме того, *не установлено соотношение понятий государственных служащих и должностных лиц*.

В законодательстве *отсутствует единое понимание, какое лицо считается должностным*, поскольку для каждого федерального закона могут быть свои признаки должностного лица. Должностными могут являться *лица, уполномоченные рассматривать обращения граждан*, поданные в государственные органы, органы местного самоуправления, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которых возложено осуществ-

ление публично значимых функций⁷. Разные определения категории должностных лиц дает законодатель при совершении ими административных правонарушений и уголовных преступлений. К должностным лицам согласно УК РФ⁸ относятся *лица, осуществляющие функции представителя власти (а не в коммерческих или иных организациях, не наделенных публичными полномочиями)*. Наиболее широкое понятие должностного лица закреплено в КоАП РФ и включает *не только должностных лиц органов публичной власти, но и должностных лиц частного права*⁹. Следовательно, перед тем, как предлагать соответствующему проверяемому лицу дать объяснения при рассмотрении жалобы, поступившей Уполномоченному, необходимо выяснять *основания получения объяснений у конкретного лица*, а также причинно-следственную связь между нарушенным правом гражданина и действиями (бездей-

от указанных органов, организаций и лиц соответствующие разъяснения. См.: Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8427.

⁶ Это объясняется принципом недопустимости вмешательства в деятельность судей, закрепленным в ч. 2 ст. 10 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», в соответствии с которым судья не обязан давать каких-либо объяснений по существу рассмотренных или находящихся в его производстве дел. См.: Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 10.07.2023, с изм. от 27.11.2023) «О статусе судей в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Должностное лицо — лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления. См.: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

⁸ Это лица, замещающие государственные должности РФ и субъектов РФ, органов местного самоуправления, в государственном и муниципальном учреждении, государственной корпорации, государственной компании, государственном и муниципальном унитарном предприятии, акционерном обществе, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъекту РФ или муниципальному образованию, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях Российской Федерации. См.: примечание к ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» подробно анализирует понятие должностных лиц применительно к совершенным преступлениям.

⁹ В качестве должностных лиц несут административную ответственность по отдельным статьям КоАП РФ не только государственные и муниципальные служащие, но также члены советов директоров, руководители организаций, учредители юридических лиц, совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, арбитражные управляющие, а также

вием), содержащими признаки преступления или административного правонарушения при осуществлении должностных полномочий проверяемых лиц.

Третья проблема — **неопределенность оснований получения и процедуры проведения объяснений**. Федеральный конституционный закон об Уполномоченном закрепляет права Уполномоченного при проведении проверки по жалобе. Из этого положения можно сделать вывод, что гарантии получения объяснений предоставлены прежде всего при проведении проверки по жалобе, а не по собственной инициативе при получении иного вида обращения или информации о нарушении прав неопределенного круга лиц. Однако на практике не исключено получение объяснений в рамках взаимодействия с органами публичной власти по иным направлениям деятельности (совершенствованию законодательства, правовому просвещению или международному сотрудничеству), хотя это прямо не закреплено в законодательстве.

Получение объяснений может осуществляться при посещении проверяемых органов и организаций, в ходе проведения проверки (выездной, совместной проверки с компетентными государственными органами), при проведении выездного личного приема граждан, совместных приемов, в том числе при непосредственном ознакомлении с полученными сведениями, документами и иными материалами, т.е. получение объяснений преимущественно реализуется *непосредственно по месту нахождения проверяемого органа или организации*, без

заранее направленных вопросов и подготовки проверяемых должностных лиц. Законодательно закреплена гарантия Уполномоченного — право безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами органов публичной власти (ч. 2 ст. 23 Федерального конституционного закона об Уполномоченном).

Кроме того, получение объяснений может осуществляться *после запроса, по итогам анализа документов и материалов и проведения экспертных исследований*. В этом случае возможны повторный выезд в проверяемый орган или организацию либо *официальное приглашение уполномоченных должностных лиц для дачи объяснений в рабочем аппарате либо ином государственном органе*. Следовательно, получение объяснений может выступать как самостоятельным инструментом проведения проверки по жалобе (чтобы сформировалось внутреннее убеждение проверяющего), так и вспомогательным инструментом — одним в цепочке сбора доказательств: как до, так и после получения иных доказательств, материалов, документов и т.д. Пункт 3 ч. 1 ст. 23 Федерального конституционного закона об Уполномоченном перечисляет шесть правомочий при проведении проверки по жалобе, и получение объяснений является одним из них, причем законодатель не ограничивает их выбор и последовательность использования. На основании изложенного можно сделать еще один вывод о том, что методика получения объяснений зависит от конкретной жалобы, нарушенных прав, а также профессиональной компетенции Уполномоченного и сотрудников его аппарата.

совершившие административные правонарушения, предусмотренные статьями 9.22, 13.25, 14.24, 14.25, 14.55, 14.56, частью 3 ст. 14.57, статьями 14.61, 14.63, 14.64, 15.17–15.22, 15.23.1, 15.24.1, 15.25, 15.26.1, 15.26.2, 15.29–15.31, 15.37, 15.38, частями 9 и 9.1 ст. 19.5, статьями 19.7.3, 19.7.12. Это также могут быть лица, осуществляющие функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактные управляющие, работник контрактной службы (совершившие административные правонарушения, предусмотренные статьями 7.29–7.32, 7.32.5, частями 7, 7.1 ст. 19.5, статьей 19.7.2); лица, осуществляющие функции по организации и осуществлению закупок; лица, осуществляющие функции по организации и проведению обязательных торгов; лица, осуществляющие деятельность в области оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности); физические лица, осуществляющие деятельность в области проведения экспертизы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. См.: примечание к ст. 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

В качестве сравнительно-правового анализа могут быть рассмотрены инструменты государственного контроля в других органах публичной власти. Прежде всего можно провести аналогию с институтами парламентского контроля¹⁰. Так же как Уполномоченный, Федеральное Собрание РФ не наделено властными полномочиями в узком смысле этого слова, т.е. не может отменять управленческие решения и вторгаться в деятельность органов публичной власти, но может получать и предоставлять правоохранительным органам альтернативно полученную информацию, в том числе при получении объяснений. Согласно Федеральному закону «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»¹¹ рабочие группы в соответствии с поручениями комиссии имеют право выезжать на место расследуемого события, опрашивать должностных лиц и *вносить их объяснения в протокол (при опросе должно присутствовать не менее трех членов рабочей группы)*. По результатам деятельности рабочей группы готовится доклад, который рассматривается на заседании комиссии (к нему прилагаются копии документов, протоколы опроса и др.). Это является первым этапом парламентского расследования и способом получения объяснений по месту нахождения проверяемого органа, с выездной проверкой. Второй этап проведения парламентского расследования и второй способ получения объяснений — это *приглашение лиц, обладающих необходимой информацией, в уполномоченный орган для дачи объяснений (возможно, с применением видеосъемки)*. Так, комиссия приглашает для дачи объяснений по расследуемым фактам и обстоятельствам *граждан*, опрашивает приглашенных лиц и вносит их объяснения в соответствующий протокол.

Секретарь комиссии обеспечивает ведение стенограммы заседаний комиссии и протоколов опроса лиц, приглашенных на заседания комиссии для дачи объяснений.

Еще одним своеобразным институтом парламентского контроля являются сформированная парламентом Счетная палата РФ и соответствующие контрольно-счетные органы субъектов РФ, федеральных территорий и муниципальных образований¹². Они проводят, как правило, выездные проверки. Статья 37 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»¹³ закрепляет *гарантии не только инспекторов, но и иных сотрудников аппарата Счетной палаты, связанные с исполнением служебных обязанностей при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий: их требования являются обязательными для органов государственной власти, иных государственных органов, а также для организаций и учреждений, независимо от их подчиненности и формы собственности. Инспекторы, в частности, имеют право требовать от руководителей и других должностных лиц объектов аудита представления письменных объяснений по фактам нарушений, выявленных при проведении контрольных мероприятий, а также необходимых копий документов, заверенных в установленном порядке (п. 4 ч. 1 ст. 36 Закона), составлять акты по фактам непредставления или несвоевременного представления запрошенных документов и материалов (п. 5 ч. 1 ст. 36).*

Следующий блок проведения проверочных мероприятий и получения объяснений связан с полномочиями органов исполнительной власти в отношении поднадзорных объектов (в том числе если предметом проверки является деятельность органов исполнительной

¹⁰ Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

¹¹ Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

¹² Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

¹³ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

власти по соблюдению установленных требований). В контексте рассматриваемой проблемы интерес могут представлять также следующие федеральные законы. Статья 21 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁴ закрепляет права проверяемых лиц: получать от должностных лиц информацию, которая относится к предмету проверки, а также непосредственно присутствовать при проведении проверки и *давать объяснения (рассматривается не только как обязанность отвечать на поставленные вопросы, но и как право изложить свою точку зрения)*. К акту проверки прилагаются в том числе объяснения работников, на которых возложена ответственность за нарушение обязательных требований или предписаний об устранении выявленных нарушений. В статье 79 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» дается понимание получения письменных объяснений¹⁵: *они оформляются путем составления письменного документа в свободной форме. Инспектор вправе собственноручно составить объяснение со слов должностных лиц или работников организации. В этом случае указанные лица знакомятся с объяснениями, при необходимости дополняют текст, делают отметку о том, что инспектор с их слов записал верно, и подписывают документ, указывая дату и место его составления.*

В Федеральном законе «О защите конкуренции»¹⁶ уделяется еще больше внимания процедуре и гарантиям прав проверяемых лиц. Так, в статье 25.4-1, закрепляющей получение объяснений должностными лицами антимонопольного органа, закреплено, что перед получением объяснений должностное лицо *разъясняет указанным лицам их права, предусмотренные статьей 51 Конституции РФ, обязанности, предусмотренные данным Федеральным законом, а также право давать объяснения в присутствии адвоката или иного лица, оказывающего юридическую помощь.*

В статье 13 Федерального закона «О полиции»¹⁷ также закреплено право сотрудников полиции *вызывать* в полицию граждан и должностных лиц по расследуемым уголовным делам и находящимся в производстве делам об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, и *получать по таким делам, материалам, заявлениям и сообщениям необходимые объяснения, справки и документы (копии)*. Широкая законодательная трактовка предоставляет возможности для административного усмотрения на практике, что следует из разъясняющего учебного пособия, подготовленного сотрудниками органов внутренних дел. В нем раскрываются понятие объяснений и *свободная форма их получения*¹⁸.

¹⁴ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

¹⁵ Под письменным объяснением понимается контрольное (надзорное) действие, заключающееся в запросе инспектором письменных свидетельств, имеющих значение для проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, от контролируемого лица или его представителя, свидетелей, располагающих такими сведениями. См.: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

¹⁶ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3434.

¹⁷ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

¹⁸ Это сведения подтверждающего, опровергающего, разъясняющего, уточняющего, оправдывающего, признательного характера, сообщаемые гражданином или должностным лицом сотруднику полиции в ответ

Еще одна возможная аналогия для сравнения — это такой институт общественного контроля, как общественные наблюдательные комиссии в местах принудительного содержания¹⁹. Представляется, что у государственных правозащитных институтов полномочий должно быть не меньше, чем у институтов гражданского общества. Для составления заключений, актов, иных документов достаточно подписи *двух членов* общественной наблюдательной комиссии. Кроме того, при проверке у них есть *возможность проведения кино-, фото-, видеосъемки* (средствами, имеющимися на балансовом учете у проверяемой организации либо средствами членов комиссии). Эта важная гарантия и средство сбора доказательств при проведении проверки могут быть использованы сотрудниками аппарата Уполномоченного при соответствующем законодательном закреплении.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что объяснения могут быть классифицированы на следующие группы: 1) письменные, т.е. написанные собственноручно, зафиксированные в протоколе опроса или ином документе, либо устные, зафиксированные с использованием технических средств или представленные без специальной фиксации, как оперативная информация; 2) полученные в результате выезда к месту нахождения проверяемого органа или организации либо в результате приглашения для дачи объяснений в месте нахождения проверяющего органа; 3) сформулированные в произвольной форме либо в форме ответов на вопросы проверяющих лиц. При этом *обязанность давать объясне-*

ния Уполномоченному и сотрудникам его аппарата может быть предусмотрена только в устной форме, все остальные формы фиксации объяснений могут быть с согласия самого должностного лица (т.к. в законодательстве не предусмотрена обязанность давать письменные объяснения, как в рамках контрольно-надзорных мероприятий). Также *не закреплена обязанность проверяемых должностных лиц приезжать к Уполномоченному либо к сотрудникам его рабочего аппарата*. Названные уточнения могут стать обязательными только после внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство. В рамках действующих законодательных предписаний может быть предложено выработать определенный алгоритм(-ы) действий при получении объяснений для различных ситуаций, который был бы согласован Уполномоченным и защитил бы сотрудников его рабочего аппарата от обвинений в злоупотреблении полномочиями.

Четвертая проблема, с которой могут **сталкиваться на практике сотрудники рабочего аппарата Уполномоченного, — вопрос, кто может получать объяснения**. Исходя из буквального смысла ст. 23 Федерального конституционного закона об Уполномоченном, право получения объяснений гарантировано *только Уполномоченному — лицу, замещающему государственную должность РФ*. Однако его деятельность обеспечивают сотрудники рабочего аппарата — федеральные государственные гражданские служащие в соответствии со ст. 37 Закона. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»²⁰ закреп-

на его вопросы по поводу каких-либо событий, деяний, лиц, предметов, состояний и т.п. Законодательство не определяет порядка получения полицией объяснений граждан и должностных лиц. Опрашиваемые вовсе не обязаны писать объяснения собственноручно, как и подписывать протокол объяснения. Форма предоставления и содержание сведений, если они не установлены соответствующими нормативными правовыми актами, определяются сотрудниками полиции по согласованию с гражданином или должностным лицом. См.: Органы внутренних дел в вопросах и ответах : учеб. пособие / В. Б. Гайдов, А. В. Дюков, И. Н. Соловьев [и др.] ; отв. ред. Т. Н. Москалькова. М. : Проспект, 2009.

¹⁹ Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

²⁰ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

ляет исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом и исполнение поручений соответствующих руководителей, данных в пределах их полномочий. То есть если подходить к толкованию данного положения расширительно, то если в должностном регламенте госслужащего предусмотрено право получать объяснения, то при получении соответствующей доверенности он теоретически может осуществлять проверку по жалобе и получать объяснения должностных лиц органов публичной власти. В ней должны быть указаны сроки получения объяснений, основания (в рамках проведения проверки по жалобе), в каких организациях имеется право их получения, способ и иные обстоятельства.

Впрочем, по общему правилу *подписать доверенность и наделить полномочиями на получение объяснений может только Уполномоченный*, но не руководитель рабочего аппарата или его заместители. Это утверждение вытекает из Положения о рабочем аппарате²¹, которое не предусматривает ни у одного сотрудника рабочего аппарата, включая его руководство, право получать объяснения. Действующая редакция Положения содержит достаточно обтекаемые, неопределенные формулировки: *проверка обстоятельств, подлежащих выяснению при рассмотрении поступивших жалоб, и выполнение других функций* в соответствии с правовыми актами и поручениями уполномоченного (п. 2.1.5, п. 2.2.17). Но возможность осуществления иных функций, прямо не указанных в Положении об аппарате, свидетельствует о том, что этот перечень полномочий не является исчерпывающим и может быть дополнен иными актами и поручениями Уполномоченного, в том числе определенными в подписанной им доверенности. Следовательно, *гарантий получения сотрудниками рабочего аппарата Уполномоченного объяснений от должностных лиц нет* ни в действующем законодательстве, ни в Положении о рабочем аппарате. Возможно, целесо-

образно внести изменения в это Положение и наделить правом получения объяснений в ходе работы с жалобами руководство рабочего аппарата (например, руководителя аппарата, его заместителей, начальников управлений), предусмотреть соответствующие полномочия в их должностных регламентах, а также предоставить некоторым из них право давать соответствующие поручения сотрудникам.

Пятая проблема — **отсутствие законодательных гарантий получения объяснения** при нежелании должностных лиц предоставлять соответствующую информацию, поскольку дача объяснений — это не столько обязанность уполномоченных органов, сколько их право (статья 25 Федерального конституционного закона об Уполномоченном указывает на *возможность дать свои объяснения* по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки, а также мотивировать свою позицию в целом). В отличие от проведения парламентского расследования (часть 3 ст. 23 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации») прямо закрепляет *обязанность давать объяснения под угрозой административной или уголовной ответственности*, также есть соответствующая статья 17.1 КоАП РФ) в отношении дачи объяснения Уполномоченному и сотрудникам его аппарата таких гарантий прямо не предусмотрено. Согласно ч. 2 ст. 17.2 КоАП РФ административная ответственность налагается только за неисполнение законных требований Уполномоченного и обязанностей, прямо установленных Федеральным конституционным законом об Уполномоченном.

Таким образом, действующее федеральное законодательство недостаточно детально регламентирует основания и процедуру получения объяснений должностных лиц и государственных служащих Уполномоченным и сотрудниками его рабочего аппарата в отличие от иных институтов парламентского, общественного и государственного контроля. В усло-

²¹ Распоряжение Уполномоченного по правам человека в РФ от 23.10.2017 № 93 «Об утверждении Положения о рабочем аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

виях правовой неопределенности может быть предложено несколько способов повышения эффективности использования такого права, как получение объяснений:

1) внесение соответствующих **изменений в федеральное законодательство** (в части единой терминологии получения объяснений и разъяснений уполномоченными по правам человека федерального и регионального уровней; обязанности давать объяснения; возможности их получения сотрудниками рабочего аппарата);

2) внесение **изменения в Положение о рабочем аппарате** Уполномоченного, где необходимо четко закрепить право отдельных сотрудников получать объяснения (без доверенности);

3) подготовка методических рекомендаций в качестве внутреннего документа, своеобразной пошаговой инструкции для сотрудников рабочего аппарата, в которой будут предложены возможная последовательность действий, их варианты, процедура оформления информации, полученной в ходе объяснений, для раз-

личных ситуаций. В качестве следующего этапа целесообразно принятие **Регламента** (проведения проверки или — более предметного — получения объяснений), утвержденного Уполномоченным, как обязательного документа, в котором будут закреплены соответствующие процедуры и на который сотрудники аппарата смогут ссылаться при получении объяснений (носит исключительно процедурный характер, не устанавливает новых прав и обязанностей). Этот документ будет понятен для должностных лиц органов исполнительной власти, которые действуют по своим административным регламентам при оказании государственных и муниципальных услуг. Его предметом может быть не только получение объяснений, но и методика проведения выездной проверки деятельности органов публичной власти и их должностных лиц, а также, возможно, приглашение в рабочий аппарат (или иной орган публичной власти, в котором проводится проверка совместно с Уполномоченным) для получения объяснений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Вершинина И. Ф., Деменева А. В., Новикова А. Е., Дурнова И. А. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (постатейный). — СПС «КонсультантПлюс», 2012.
2. Галузо В. Н., Канафин Н. А., Редкоус В. М. Доказывание в правосудии Российской Федерации / под ред. В. Н. Галузо. — М. : Проспект, 2022. — 448 с.
3. Институт уполномоченных по правам человека в системе конституционных гарантий : материалы VI Московского юридического форума (г. Москва, 4–6 апреля 2019 г.) : сборник докладов / члены редколлегии: В. В. Комарова, С. С. Заикин. — М. : РФ-Пресс, 2019. — 288 с.
4. Органы внутренних дел в вопросах и ответах : учеб. пособие / В. Б. Гайдов, А. В. Дюков, И. Н. Соловьев [и др.] ; отв. ред. Т. Н. Москалькова. — М. : Проспект, 2009. — 104 с.

Материал поступил в редакцию 4 февраля 2025 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Vershinina I. F., Demeneva A. V., Novikova A. E., Durnova I. A. Kommentariy k Federalnomu konstitutsionnomu zakonu ot 26.02.1997 № 1-FKZ «Ob Upolnomochennom po pravam cheloveka v Rossiyskoy Federatsii» (postateynyy). — SPS «KonsultantPlyus», 2012.
2. Galuzo V. N., Kanafin N. A., Redkous V. M. Dokazyvanie v pravosudii Rossiyskoy Federatsii / pod red. V. N. Galuzo. — M.: Prospekt, 2022. — 448 s.
3. Institut upolnomochennykh po pravam cheloveka v sisteme konstitutsionnykh garantiy: materialy VI Moskovskogo yuridicheskogo foruma (g. Moskva, 4–6 aprelya 2019 g.): sbornik dokladov / chleny redkollegii: V. V. Komarova, S. S. Zaikin. — M.: RG-Press, 2019. — 288 s.
4. Organy vnutrennikh del v voprosakh i otvetakh: ucheb. posobie / V. B. Gaydov, A. V. Dyukov, I. N. Solovev [i dr.]; otv. red. T. N. Moskalkova. — M.: Prospekt, 2009. — 104 s.