

## **ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье показано становление и развитие института омбудсмена в России на федеральном уровне и проанализирован его правовой статус. Сделан ряд выводов по совершенствованию института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

*Ключевые слова:* омбудсмен; уполномоченный по правам человека; права и свободы.

Конституция России определяет, что основная обязанность соблюдать и защищать права и свободы человека лежит на государстве. Кроме того, во многих демократических можно проследить общую тенденцию – создание единого механизма по содействию и защите прав и свобод посредством внесудебных институтов уполномоченного (омбудсмена). Всемирное признание получил классический институт омбудсмена как специфический механизм контроля за законностью и справедливостью публичной администрации. Тем не менее, в каждой стране данный институт был модернизирован и адаптирован к конкретным государственно-правовым условиям и традициям.

В России институт Уполномоченного по правам человека является относительно молодым, так как впервые он получил законодательное закрепление в Конституции Российской Федерации 1993 года. На западе создание таких структур выполняет функции посредника в отношениях государственной власти и населения, способствует строительству демократического правового государства, развитию правосознания граждан и должностных лиц, а также развитию гражданского общества [1, с. 244].

Необходимость учреждения института Уполномоченного по правам человека впервые была отражена в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 года Верховным Советом РСФСР. Статья 40 Декларации предусматривала создание должности Парламентского уполномоченного по правам человека, для осуществления парламентского контроля над соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации» [2].

В Конституции Российской Федерации отсутствует норма, непосредственно закрепляющая учреждение должности Уполномоченного по правам человека. Косвенно в Конституции на существование этого органа в Российской Федерации указывает статья 103, согласно которой, к ведению Государственной Думы относится назначение и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего на основании федерального конституционного закона.

---

<sup>\*</sup> Бондаренко Ольга Валентиновна – магистрант, кафедра конституционного и административного права, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, cvv-78@yandex.ru.

В период с 4 апреля 1994 года по 4 марта 1997 года деятельность Уполномоченного регулировалась президентским указом «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека» № 1587, принятого 4 апреля 1994 года (не действует). Этим документом было установлено, что до принятия соответствующего закона реализация конституционных функций Уполномоченного обеспечивается путем осуществления им полномочий председателя Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, деятельность которой регламентировалась тем же Указом. В состав Комиссии входили известные правозащитники, общественные деятели, юристы, журналисты, писатели. Согласно Положению о Комиссии, она являлась совещательным и консультативным органом при Президенте, содействующим реализации главой государства его конституционных полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина [4, с. 114].

Указ Президента «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека» № 1587 утратил силу 20 мая 1996 года. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» был подписан Президентом Российской Федерации 26 февраля 1996 года и вступил в силу 4 марта 1997 года [3]. Новый документ определил статус Уполномоченного, его компетенцию, порядок назначения и освобождения от должности, организационные формы и условия деятельности.

Регламентирование деятельности Уполномоченного по правам человека на уровне федерального конституционного закона акцентирует его исключительное место в системе государственной защиты прав человека и создании единого стандарта правовой защиты граждан на всей территории Российской Федерации. В соответствии со статьей 1 целью деятельности Уполномоченного, является обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации направлена на: 1) восстановление нарушенных прав; 2) совершенствование законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права; 3) развитие международного сотрудничества в области прав человека; 4) правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека и методов их защиты.

Компетенция Уполномоченного действительно определена законодателем очень узко: в компетенцию Уполномоченного входит рассмотрение жалоб на решения, действия (бездействие) государственных органов (на региональном уровне – государственных органов субъекта), органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал их в судебном, либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. Получив жалобу, Уполномоченный имеет право: 1) принять ее к рассмотрению; 2) разъяснить заявителю средства для защиты своих прав и свобод; 3) передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых

относится разрешение жалобы по существу; 4) отказать в принятии жалобы к рассмотрению без возможности обжалования.

Приступив к рассмотрению жалобы, Уполномоченный вправе обратиться к компетентным государственным органам или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению, а также направить запрос уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации. Также в целях обеспечения эффективной деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации федеральный Уполномоченный вправе оказывать им организационную, правовую, информационную и иную помощь в пределах своих полномочий, а также создать в качестве консультативного и совещательного органа совет уполномоченных по правам человека, включив в его состав по одному представителю от каждого федерального округа из числа уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

По результатам проверки Уполномоченный направляет органу или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых усмотрено нарушение прав и свобод граждан, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод. Данному орган или должностному лицу в течение месяца необходимо направить Уполномоченному письменный ответ, в котором сообщается о принятых мерах. Однако из-за того, что заключение Уполномоченного носит лишь рекомендательный характер, очень часто на практике подобные ответы носят формальный характер.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

1) обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

5) обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Также важной гарантией защиты прав и свобод в случае грубого или массового нарушения является право Уполномоченного выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы и возможность обратиться в Государст-

венную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, принимать участие в работе указанной комиссии непосредственно либо через своего представителя, а также участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада указанной комиссии.

По результатам своей деятельности Уполномоченный составляет ежегодные (апрель-май следующего года) и специальные доклады (по мере необходимости). Ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека, наряду с рассмотрением жалоб, проведения проверок, внесения предложений и рекомендаций, являются важным средством выполнения его задач, так как позволяют публично и на высшем уровне государственной власти озвучить существующие проблемы в сфере защиты прав свобод человека и гражданина, ознакомить власть и общество с выявленными тенденциями и предложить меры, направленные на решение проблем в данной области. Тем не менее, для улучшения ситуации в данной области следует (по примеру омбудсменов в других государствах) публично называть фамилии должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления, допуская в отчетном году нарушения прав и свобод граждан.

Безусловно, сегодня одними юридическими мерами и увеличением разнообразия уполномоченных (по правам детей, женщин, военнослужащих, и т.д.) эффективность данного правозащитного института не обеспечивается. Для решения проблемы эффективности института омбудсмана в России необходимо формирование культуры прав человека. В настоящее время можно констатировать отсутствие на практике национальной и, что особенно важно, региональных целенаправленных систем правового просвещения граждан и правового образования в области прав человека для должностных лиц. В мировой практике данное направление деятельности и концептуально, и законодательно, и фактически является одним из приоритетов функционирования национальных, а в федеративных государствах – и субнациональных институтов по содействию и защите прав человека. К этому можно добавить, что в настоящее время во многих странах компетенции классического института омбудсмана расширяются за счет просвещения и образования в области прав человека. Без изменения традиций мышления авторитарными государственными категориями (до сих пор характерными, как для определенной части населения, так и государственных служащих) на устойчивые традиции приверженности прав человека не будет активного гражданского общества (например, ежегодно в региональные приемные Президента Российской Федерации В. В. Путина обращается граждан и количество решенных вопросов в среднем по стране, почти в два раза больше, чем у региональных уполномоченных.) А, следовательно, не будет реальной потребности в институте уполномоченного по правам человека, т.к. его главное предназначение служить связующим звеном между государством и гражданским обществом для практической реализации основополагающего принципа, согласно которому права человека – высшая ценность.

### **Список использованной литературы**

1. Иванец Г. И. Конституционное право России: энциклопедический словарь / Г. И. Иванец, И. В. Калинин, В. И. Червонюк / под общей ред. В. И. Червонюка. – М., 2010. – 431 с.
2. О Декларации прав и свобод человека и гражданина: постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 г. № 1920-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 52. – ст. 1865.
3. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 9. – ст. 1011; 2006. – № 43. – ст. 4411; 2008. – № 24. – ст. 2788; 2011. – № 1. – ст. 1; 2014. – № 11. – ст. 1088; 2015. – № 14. – ст. 2007.
4. Цымбалова Н. А. История учреждения института Омбудсмана в России / Н. А. Цымбалова // в кн.: Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. – СПб., 2002. – 288 с.