**Содержание**

Введение

[Глава 1. Исторические условия становления и развития института уполномоченного по правам человека в России](file:///C%3A%5Csweet%5CAppData%5CLocal%5COpera%5COpera%5Ccache%5Csesn%5Copr00001.tmp#_Toc258605117)

1.1 Роль и место института Уполномоченного по правам человека в государственно-правовой системе РФ

[1.2 Основные этапы развития института Уполномоченного по правам человека в РФ](file:///C%3A%5Csweet%5CAppData%5CLocal%5COpera%5COpera%5Ccache%5Csesn%5Copr00001.tmp#_Toc258605119)

Глава 2. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в России

[2.1 Порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека](file:///C%3A%5Csweet%5CAppData%5CLocal%5COpera%5COpera%5Ccache%5Csesn%5Copr00001.tmp#_Toc258605121)

2.2 Полномочия Уполномоченного по правам человека

[2.3 Актуальные проблемы деятельности Уполномоченного по правам человека в России](file:///C%3A%5Csweet%5CAppData%5CLocal%5COpera%5COpera%5Ccache%5Csesn%5Copr00001.tmp#_Toc258605123)

Заключение

[Список использованных источников и литературы](file:///C%3A%5Csweet%5CAppData%5CLocal%5COpera%5COpera%5Ccache%5Csesn%5Copr00001.tmp#_Toc258605125)

# Введение

Актуальность темы исследованияобусловлена реализацией новой конституционной стратегии в сфере прав человека, основанной на том, что, во-первых, человек, его права и свободы являются высшей ценностью, во-вторых, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и, в-третьих, обеспечиваются правосудием. Такая конституционная постановка вопроса ориентирует на поиск адекватных институциональных форм, которые помогли бы, с одной стороны, сделать механизм защиты прав человека в России более эффективным, включившись в него, с другой, – воспрепятствовать посягательствам на права человека и их прямому нарушению со стороны публичных структур и их представителей.

Таким универсальным «правозащитно-препятствующим» институтом на протяжении уже почти двухсот лет выступает институт омбудсмана, который сформировался в рамках европейской правовой традиции и существует сегодня в большинстве стран мира. В их числе и Российская Федерация, в конституционном порядке учредившая институт Уполномоченного по правам человека.

Особая роль данного института состоит в двойственности его правовой природы. Учреждаемый публичными институтами, как правило, представительного свойства, он при этом не наделяется властными полномочиями. Уполномоченного по правам человека можно сравнить со своеобразным «мостом» между государством и обществом. Двуединство его статуса выражается в том, что, будучи государственным органом с достаточной степенью самостоятельности, он действует как представитель гражданского общества, призванный надлежащим образом реагировать на нарушения прав человека, допущенные государственными структурами и чиновниками, и применять предоставленные ему меры воздействия.

Кроме прочего, не только взрослый дееспособный гражданин подвержен различным злоупотреблениям в сфере прав человека, но и дети, они особенно уязвимы и зависят от мира взрослых. Поэтому у них должны быть выделены в институте правового урегулирования особенные права по сравнению со взрослыми, о чём и говорится в Конвенции о правах ребенка. И эти особенные права нуждаются в наиболее тщательной опеке и защите, так как ещё не разработан особый механизм их осуществления, который бы позволил обеспечивать целенаправленную и приоритетную защиту прав каждого ребенка и детей в целом.

Дети, если обратить внимание на их возраст и связанные с ним особенности психики, физического и интеллектуального формирования, а также, если не забывать о том, что они являются ограниченно дееспособными, - не смогут в большинстве эпизодов осуществить самостоятельную защиту своих прав и законных интересов. От их лица уполномочены действовать законные представители (родители, опекуны, директора детских учреждений и прочие). В случае если права ребенка нарушены самими законными представителями, а также в случае, когда они отказываются отстаивать нарушенные права ребенка, тот останется беззащитным. Поэтому в нашей стране были разработаны и внедрены меры по учреждению на законном основании новой государственной должности – Представителя по правам ребёнка. В нашем исследовании мы коснёмся этого нового института права.

Отметим, что природе государственной власти имманентно стремление расширить пределы своего влияния на общество. В этой связи актуализируется проблема эффективности сдерживающих механизмов, стоящих на страже права и гражданских свобод, не дающих государству по собственному усмотрению раздвигать границы допустимости непосредственного воздействия на сферу общественных отношений. Быть таким механизмом – стало правозащитной миссией института Уполномоченного по правам человека.

Несмотря на почтенный возраст данного института и убедительный правозащитный вклад, он продолжает развиваться в разных форматах и моделях, опосредованных особенностями самого государства. В Российской Федерации, существенно отличающейся от иных стран, институт Уполномоченного по правам человека также имеет собственный статусный облик, который приобретает новые содержательные черты, осваивает необычные методы воздействия на представителей власти и конструктивного взаимодействия с ними, укрепляет свои правозащитные позиции в публичной сфере и в гражданском обществе.

Актуальность исследования поддерживается также, рядом объективных предпосылок, процессом интеграции России в мировое сообщество, теоретической и практической значимостью проблемных вопросов, связанных с защитой прав и свобод человека со стороны государства посредством института Уполномоченного по правам человека.

Следует отметить, что Конституция Российской Федерации увязала защиту прав и свобод человека и гражданина с общепризнанными принципами и нормами международного права, в числе которых международные стандарты в сфере прав человека.

Вместе с тем, принятые законодательные и организационные меры не обеспечивают эффективности правозащитного механизма России, равно как и не снижают «правонарушительного» накала во взаимоотношениях государства и общества. Это ставит перед юридической наукой и практикой совершенно конкретные задачи, направленные на совершенствование институциональных гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе посредством дальнейшего раскрытия правозащитного потенциала института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Степень научной разработанности темыопосредована неисчерпаемым научным интересом к сфере прав человека и основательными поисками механизмов их эффективной защиты. Поскольку институт Уполномоченного по правам человека, признаваемый действенным правозащитным звеном в иных государствах, относится к довольно новым для нашего, есть основания отнести его к недостаточно разработанным в научном плане.

Общетеоретические подходы к пониманию прав, свобод и обязанностей человека и гражданина и гарантий их реализации в России разработали отечественные ученые-правоведы М.В. Баглай, Н.С. Бондарь, А.Г. Бережнов, И.А. Боброва, А.Д. Бойков, И.И. Веремеенко, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, Г.А. Гаджиев, М.С. Гринберг, АД. Денисов, М.И. Ковалев, Б.И. Кожохин, В.М. Курицын, О.Е. Кутафин, В.А. Кучинский, В.В. Лазарев, Л.Н. Линник, Е.А. Лукашева, В.О. Лучин, О.Е. Малеин, М.Н. Малеина, А.В. Малько, Н.И. Матузов, Р.А. Мюллерсон, В.М. Николайчик, В.А. Патютин, А.А. Пионтковский, Ф.М. Рудницкий Д. С. Тэпс и др.

Непосредственно институту уполномоченного по правам человека посвящены работы таких современных авторов, как В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова, Е.Л. Летовска, А.А. Ливеровский, Л.П. Романков, А.Ю. Сунгуров, Н.Ю. Хаманева, Худяков А.А., Худякова А.И. и др.

Вышеназванные работы составили теоретико-правовую и конституционно-отраслевую основы проведенного исследования. Одновременно в круг источников включены и предметно проанализированы конституционные акты (Конституция Российской Федерации, федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека», конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, конституции зарубежных государств), законы (федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации), соответствующие публичные договоры (международные договоры, внутригосударственные соглашения). Помимо вышеуказанного в числе источников – архивные документы, периодические издания, доклады о деятельности федерального Уполномоченного по правам человека о своей деятельности и др.

Объект исследования составили юридически значимые отношения, складывающиеся в процессе деятельности уполномоченного по правам человека в России с учетом ее федерального и регионального уровней и статусных моделей.

Предметом исследования выступила интегрированная совокупность причин, условий и механизмов, обусловливающих становление, формирование и развитие института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Целью работы явилось комплексное теоретико-правовое и конституционно-отраслевое исследование особенностей и закономерностей возникновения и развития отечественного института уполномоченного по правам человека.

Достижению заявленной цели способствовало решение ряда задач:

- раскрытие этапов формирования института и конституционно- правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;

- определение места данного института в правовой системе российского государства, теоретических и практических форм его установления и реализации;

- анализ и обобщение деятельности федерального и региональных уполномоченных по правам человека;

- проведение анализа взаимосвязи новой должности Уполномоченного по правам ребёнка и Уполномоченного по правам человека;

- разработка практических рекомендаций, направленных на совершенствование российского законодательства, определяющего правовое положение и формы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;

- формулирование предложений относительно повышения эффективности деятельности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Методологическая основа исследования. В работе использованы методы различного оперативного статуса: системный, анализа и синтеза, конкретно-исторический, сравнительно- правовой, формально-юридический, структурно-функциональный, статистический, социологический, иные.

Эмпирическая база исследованияохватывает обобщение историографических источников, нормативных актов и научных публикаций о развитии института уполномоченного по правам человека в период с 1840 г. По настоящее время; изучение архивных документов и материалов о становлении и развитии института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Практическая значимость исследования. Материалы диссертации в дальнейшем могут быть использованы учеными при проведении исследований, посвященных проблемам обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и совершенствованию деятельности уполномоченных по правам человека, а также в учебном процессе при подготовке студентов в области юриспруденции, государственного и муниципального управления.

# Глава 1.Исторические условия становления и развития института уполномоченного по правам человека в России

уполномоченный омбудсман конституционный должность

## 1.1 Роль и место института Уполномоченного по правам человека в государственно-правовой системе РФ

В науке конституционного, государственного права, как и в российском или международном законодательстве, нет однозначного понимания сущности института уполномоченного по правам человека (омбудсмана). Определений этого понятия существуют множество. И они значительно отличаются друг от друга. Это не случайно, поскольку сама сущность и правовой статус этого института ещё не устоялись. И, главное, объективные и субъективные факторы, которые определяют эту сущность, противоречивы, неоднозначны. Британская Энциклопедия (1972) г. определяет понятие омбудсмана как уполномоченный законодательный орган, который призван разбирать жалобы граждан на злоупотребления бюрократического аппарата. Во Всемирной Энциклопедии (1972 г.) ему даётся следующее определение: «Омбудсман — это независимое публичное должностное лицо, которое расследует жалобы граждан на должностных лиц правительственных органов. Значительную часть его работы занимают жалобы на несправедливость или грубое обращение должностных лиц полиции, прокуроров или судей в таких делах, как жилищные, о взимании налогов, об участии в выборах, о выплате благотворительных пособий. После расследования жалобы омбудсман может отклонить ее с обоснованием своих действий. Либо он может искать способы исправления ситуации путем убеждения, предания дела гласности или что редко, рекомендации о привлечении к ответственности»[[1]](#footnote-1).

Международная ассоциация юристов рассматривает омбудсмана как службу, предусмотренную конституцией или актом законодательной власти и возглавляемую независимым публичным должностным лицом высокого ранга. Это лицо ответственно перед законодательной властью. Получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению. И уполномочено проводить расследование, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады. В России энциклопедический словарь «Конституция Российской Федерации» кратко определяет омбудсмана «как лицо, уполномоченное парламентом осуществлять контроль за соблюдением законных прав и интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц». Юридическая энциклопедия содержит сходное определение: «омбудсман (от шведского ombudsman) — в ряде стран специальное должностное лицо парламента, наблюдающее за законностью действий государственных органов и соблюдением прав и свобод граждан». Уполномоченный по правам человека или омбудсман — это независимое публичное должностное лицо, призванное осуществлять контроль за соблюдением законных прав и интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц.

Основная цель деятельности – содействие реализации прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации[[2]](#footnote-2). Основные функции уполномоченных в достижении этой цели: восстанавливающая нарушенные права и свободы – исправление допущенной по отношению к человеку несправедливости и восстановление нарушенных государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими прав и свобод человека и гражданина; посредническая (медиаторская) – предложение сторонам взаимно удовлетворяющего решения проблемы; правотворческая (способствующая выявлению пробелов и противоречий в законодательстве о правах и свободах) – совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина и приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права; информационно-воспитательная – просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Косвенная цель деятельности уполномоченных по правам человека – повышение эффективности государственного и муниципального управления.

Функции: контрольная – осуществление независимого контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, государственными служащими; консультационная – информирование указанных органов о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан; координационная – организация согласованных действий различных органов по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации[[3]](#footnote-3).

Уполномоченные по правам человека действуют на федеральном уровне, а также на уровне субъектов РФ в соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», пункт 1 статьи 5 которого гласит: «Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации»[[4]](#footnote-4).

Уполномоченные по правам человека должны функционировать и на местном уровне. Возможны два варианта муниципальных уполномоченных по правам человека, действующие 1) как представители регионального Уполномоченного в муниципальных образованиях либо 2) самостоятельно на основании муниципальных правовых актов и при наличии в муниципальном образовании собственных материальных ресурсов. На наш взгляд, первый вариант наиболее предпочтителен для гарантирования независимости муниципальных уполномоченных от органов местного самоуправления.

В настоящее время в некоторых муниципальных образованиях действуют представители или общественные помощники регионального уполномоченного по правам человека (Приморский край, Саратовская и Свердловская области). Для дополнительного обеспечения прав и свобод незащищенных слоев населения, кроме уполномоченных по правам человека, создаются специализированные уполномоченные, например, Уполномоченный по правам ребенка и т. п.

Анализ Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» и законов субъектов РФ «Об Уполномоченном по правам человека» позволил сделать вывод, что единые принципы деятельности уполномоченных по правам человека не установлены. Для совершенствования деятельности уполномоченных необходимо определение принципов, на основании которых должно осуществляться их эффективное функционирование. Изучив положения руководства ООН по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, проанализировав законодательство об Омбудсманах зарубежных стран, практику деятельности уполномоченных по правам человека в Российской Федерации, мы установили принципы деятельности уполномоченных по правам человека. Это независимость, доступность (информационная, организационная), оперативность, законность, справедливость, гласность, взаимодействие с другими государственными органами, обеспечивающими права и свободы человека и гражданина, соответствие поставленных перед Уполномоченным по правам человека задач и предоставленных полномочий[[5]](#footnote-5).

Независимость – важнейший принцип эффективного функционирования уполномоченных по правам человека. Существуют три основные составляющие независимости: институциональная, функциональная и персональная.

Институциональная независимость гарантируется закреплением в законе независимости и неподотчетности уполномоченных и отнесения Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ к высшим государственным должностям категории «А».

Функциональная независимость гарантируется с помощью законодательного закрепления: а) недопустимости вмешательства в их деятельность, б) достаточного финансового и материально-технического обеспечения; в) гарантий неприкосновенности[[6]](#footnote-6).

Персональная независимость определяется процедурой выдвижения, назначения и освобождения от должности.

Сделанные выводы позволили сформулировать определение понятия «институт Уполномоченного по правам человека». Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации представляет собой совокупность существующих на федеральном, региональном и муниципальном уровне уполномоченных по правам человека, специализированных уполномоченных (уполномоченных по правам ребенка и т. п.) – органов со специфическими целями, функциями и принципами деятельности по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Использование в законодательстве и юридической литературе терминов «охрана», «защита», «реализация», «обеспечение» прав и свобод человека и гражданина послужило причиной подробного рассмотрения проблемы их соотношения. Автор разделяет позицию исследователей в этой области, которые считают, что понятия «охрана» и «защита» различаются по цели деятельности. Если цель охраны прав человека состоит в предупреждении нарушений прав и свобод человека и гражданина, то цель защиты заключается в том, чтобы восстановить нарушенное право. Понятие «обеспечение» рассматривается как родовое по отношению к понятиям «охрана» и «защита».

Механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в науке конституционного права имеет множество наименований, определений и включает в себя разные структурные элементы. Учитывая мнения ученых- юристов, автор пришел к выводу, что механизм обеспечения прав и свобод включает внутригосударственный и межгосударственный механизмы обеспечения[[7]](#footnote-7).

Межгосударственный механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина определяется нами как международное сотрудничество государств по соблюдению общепризнанных принципов и норм международного права, заключению международных договоров в области прав человека и содействию в реализации прав и свобод, гарантированных ими, с использованием международных правовых средств.

Внутригосударственный – это механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в том или ином конкретном государстве.

Механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации – это система органов публичной власти, институтов гражданского общества, общественных и иных организаций и правовых средств, применяемых ими в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

По нашему мнению, механизм имеет сложную структуру и включает следующие элементы: 1) охрану прав и свобод, 2) защиту прав и свобод, 3) квалифицированную юридическую помощь, 4) пропаганду прав и свобод.

Действию каждого из указанных элементов механизма обеспечения прав и свобод должна соответствовать своя конкретная цель. Комплексное достижение этих целей позволяет обеспечивать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации[[8]](#footnote-8).

Вместе с тем каждый элемент является относительно самостоятельным, поскольку в нем задействованы соответствующие органы и применяемые ими различные правовые средства. В зависимости от того, в каких и в скольких элементах механизма обеспечения прав и свобод участвует тот или иной орган публичной власти, общественная организация, можно судить о его значимости и месте в механизме обеспечения прав и свобод.

Охрана прав и свобод – деятельность, направленная на предотвращение нарушений прав и свобод человека и гражданина, устранение причин, их порождающих. Осуществляется она путем установления общего конституционного правового режима и действия норм российского права (статическая сторона) и совершенствования законодательства по правам и свободам человека и гражданина, улучшения общего экономического благосостояния нации и т. д. (динамическая сторона).

Защита прав и свобод – деятельность, осуществляемая компетентными органами либо управомоченным лицом самостоятельно (самозащита) всеми предусмотренными в законодательстве Российской Федерации правовыми средствами и способами с целью восстановления (признания) нарушенных (оспоренных) прав и свобод. Автором различаются 1) формы защиты и 2) правовые средства защиты.

Квалифицированная юридическая помощь, без которой часто нельзя достигнуть реализации прав и свобод, направлена как на недопущение нарушений, так и на восстановление уже нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Квалифицированная юридическая помощь представляет собой деятельность специализированных органов по применению соответствующих правовых средств для оказания юридического содействия человеку и гражданину в реализации его прав и свобод.

Такой элемент механизма обеспечения, как пропаганда прав и свобод, является особо важным и необходимым как для реализации прав и свобод человека и гражданина, так и для формирования правового государства и гражданского общества в целом. Пропаганда прав и свобод – это осуществляемые органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями, учебными заведениями, средствами массовой информации мероприятия по распространению и поддержке прав и свобод человека с целью воспитания нации в духе уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, развития правовой культуры и правосознания[[9]](#footnote-9).

Исследование деятельности некоторых государственных органов, входящих в механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина, и установление основных достоинств института Уполномоченного по правам человека, позволили автору сделать вывод о том, что институт Уполномоченного по правам человека в РФ занимает важное место в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Выполняя контрольную, восстанавливающую нарушенные права и свободы, координационную и посредническую функции, уполномоченные осуществляют защиту прав и свобод и оказывают квалифицированную юридическую помощь, посредством правотворческой функции (способствующей выявлению пробелов и противоречий в законодательстве о правах и свободах) участвуют в охране прав и свобод.

Осуществление консультационной и информационно-воспитательной функций позволяет пропагандировать права и свободы и этим повышать уровень правовой культуры общества, создавать традицию приоритета соблюдения прав и свобод в деятельности государственных и муниципальных органов власти, должностных лиц и государственных служащих.

Таким образом, уполномоченные по правам человека являются государственными органами, которые участвуют во всех четырех структурных элементах механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина: в охране, защите, пропаганде прав и свобод и оказании квалифицированной юридической помощи[[10]](#footnote-10).

Вопрос о месте Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ в системе государственных органов остается дискуссионным.

По мнению автора, Уполномоченный по правам человека в РФ и уполномоченные по правам человека в субъектах РФ являются специфическими государственными органами, отличающимися от других органов механизма государства отсутствием государственно-властных полномочий и реализующими функцию государства – обеспечение прав и свобод человека и гражданина – методами убеждения, критики, публичности.

Автор отмечает, что условием осуществления механизма являются нормы конституционного и других отраслей права, регулируемые нормами общественные отношения в сфере государственной защиты прав и свобод, институты, обеспечивающие реализацию, а в необходимых случая защиту, прав и свобод личности.

Применительно к субъектам Российской Федерации автор выделяет ряд институтов, деятельность которых направлена на защиту прав и свобод личности.

Подчеркивается, что созданный в субъектах РФ институт Уполномоченного, в силу компетенции, обрел собственное место среди иных региональных учреждений, осуществляющих защиту прав и свобод человека и гражданина. Региональными законами определено, что деятельность Уполномоченного по правам человека дополняет существующие средства защиты прав и свобод человека и гражданина, но при этом не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, осуществляющих контроль и надзор в сфере прав человека[[11]](#footnote-11).

По мнению автора роль Уполномоченного по правам человека в региональном механизме защиты прав заключена в следующем.

Во-первых, он осуществляет контроль за деятельностью различных органов на территории субъекта Российской Федерации, в сфере прав и свобод человека. Содействие жителям региона в восстановлении нарушенных прав есть одно из основных направлений его деятельности.

Во-вторых, весьма значительна роль Уполномоченного в плане выстраивания диалога между властными органами и населением. Во многом это достигается посредством взаимодействия Уполномоченного с различными государственными институтами, общественными объединениями, правозащитными организациями.

В-третьих, важна роль Уполномоченного по правам человека в правовом просвещении жителей регионов (юридические консультации гражданам в ходе приема, информирование жителей региона о ситуации с соблюдением прав и свобод человека и гражданина посредством ежегодных и специальных докладов, проведение семинары, конференции по проблемам прав человека).

Автор также отмечает, что ценность института Уполномоченного по правам человека в том, что он доступен жителям региона, не связан ведомственными интересами, независим, обладает парламентской легитимностью и, в своей деятельности функционально направлен на защиту прав и свобод человека. Данный институт логично вписывается в существующую в субъектах РФ систему органов и учреждений, выполняя по существу роль индикатора о ситуации с правами человека

Вывод об исключительной важности института Уполномоченного по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина, подводит автора к необходимости придания ему конституционно-правового статуса. Для этого в Конституции РФ должна быть предусмотрена отдельная глава, посвященная институту Уполномоченного по правам человека и закрепляющая статус уполномоченных по правам человека, действующих на федеральном, региональном и местном уровнях.

## 1.2 Основные этапы развития института Уполномоченного по правам человека в РФ

Учреждение института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как государственного органа – одно из важнейших достижений демократических преобразований в России. Для нашей страны создание такого института было явлением новым, хотя в мировой истории он уже известен давно. В классическом виде институт омбудсмена, - так называют уполномоченных по правам человека в Европе и в мире, - был создан в 1809 году в Швеции.

До Первой мировой войны институт уполномоченного представлял собой некую скандинавскую экзотику. А вот после Второй мировой войны он получил мощное развитие. Именно в это время были приняты важные международные правовые документы в области прав человека. В частности, 10 декабря 1948 года – Всеобщая декларация прав человека. Эта дата, которую отмечает весь мир, стала Днем прав человека,

Сегодня более чем в ста странах мира есть уполномоченные по правам человека. Опыт их работы в странах Восточной Европы (Польше, Венгрии, Румынии, Словении и др.) показывает, что создание таких структур в большинстве случаев обеспечивает восполнение отсутствующего звена в отношениях государственной власти и населения, способствует строительству демократического правового государства, развитию правосознания граждан и должностных лиц[[12]](#footnote-12).

В Российской Федерации идея учреждения института Уполномоченного по правам человека впервые получила юридическое выражение 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, который «назначается Верховным Советом на срок 5 лет, ему подотчетен и обладает той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР».

Постановление о введении Декларации в действие возлагало на соответствующие комитеты Верховного Совета подготовку проекта закона, который должен был определить компетенцию Парламентского уполномоченного. Однако в то время закон принят не был.

Должность Уполномоченного по правам человека учреждена Конституцией Российской Федерации 1993 года. Пункт «д» части 1 статьи 103 Конституции относит к ведению Государственной Думы назначение и освобождение от должности Уполномоченного, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом.

До принятия такого закона 17 января 1994 года Государственная Дума назначила Уполномоченным по правам человека С.А. Ковалева. 10 марта 1995 года он был освобожден от занимаемой должности.

Работа над Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» продолжалась. 20 марта 1996 года законопроект был принят Государственной Думой во втором чтении с поправкой, предусматривающей включение кандидатур в список для тайного голосования на должность Уполномоченного двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. 17 апреля 1996 года закон был принят в целом и направлен в Совет Федерации, который его отклонил.

Основное требование Совета Федерации состояло в том, чтобы право Уполномоченного создавать представительства в субъектах Российской Федерации было заменено на право субъектов самим учреждать аналогичную должность, финансируемую из средств бюджета субъекта Российской Федерации.

После процедур согласования Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» 25 декабря 1996 года был принят Государственной Думой, 12 февраля 1997 года одобрен Советом Федерации, 26 февраля 1997 года подписан Президентом Российской Федерации, 4 марта 1997 года официально опубликован и вступил в силу. Он определил статус Уполномоченного, его компетенцию, порядок назначения и освобождения от должности, реализовав тем самым требования пункта «д» части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации. Федеральный конституционный закон установил, что Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

В срок не позднее 30 дней со дня вступления закона в силу Государственная Дума должна была назначить Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Первый раз этот вопрос рассматривался 4 апреля 1997 года. Государственная Дума провела тайное голосование раздельно по каждой из пяти предложенных кандидатур. Набрать необходимое большинство голосов не удалось ни одному кандидату. 17 сентября 1997 года при повторном рассмотрении вопроса ситуация повторилась. В мае 1998 года депутаты Государственной Думы в третий раз заслушали соискателей на должность Уполномоченного. Большинство в две трети голосов получил только один кандидат – депутат Государственной Думы О.О. Миронов, который 22 мая 1998 года тайным голосованием (299 депутатов – «за», 29 – «против» и 3 –«воздержались») был назначен на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации[[13]](#footnote-13).

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими. Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации являются:

* рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению;
* анализ законодательства Российской Федерации в области прав человека и гражданина, подготовка рекомендаций по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;
* развитие международного сотрудничества в области прав человека;
* правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты;
* подготовка ежегодного доклада о своей деятельности и направление его Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и Генеральному прокурору Российской Федерации;
* выступления с докладами на заседаниях Государственной Думы в случаях грубого или массового нарушения прав и свобод граждан;
* направление в Государственную Думу специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации;
* обращение в Государственную Думу с предложениями о создании парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, участие в работе указанных комиссий и проводимых слушаниях;
* обращение в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд Российской Федерации для защиты прав и свобод граждан;
* принятие по собственной инициативе соответствующих мер в пределах своей компетенции при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты;
* анализ правоприменительной практики в области прав человека и гражданина и выработка предложений по ее совершенствованию;
* информирование органов государственной власти и общественности о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан в Российской Федерации;
* направление государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию административных процедур.

Вывод по первой главе: теоретический аспект института Уполномоченного по правам человека дополняет существующую правовую практику, применяемые им средства защиты прав и свобод человека и гражданина, помогают привлекать компетентные государственные органы, которые призваны осуществлять контроль и надзор в сфере прав человека к соблюдению данного правового регламента на территории всей Российской Федерации.

# Глава 2. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в России

##

## 2.1 Порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека

Уполномоченный по правам человека России – это назначаемый (выборным) представителем Федеральной власти, лицо, обеспечивающее гарантии государственной защиты прав и свобод человека их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами в соответствии с Международными нормами, Конституцией и законами Российской Федерации.

Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – это комплексная правовая категория, содержание которой определяется через системную совокупность прав, свобод, обязанностей и ответственности, адресованных ему Конституцией Российской Федерации, международными правовыми актами, федеральными конституционными и федеральными законами Российской Федерации, а также надлежаще обеспеченных соответствующими гарантиями[[14]](#footnote-14).

Основные элементы Конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации это:

• политико-правовая природа статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, его возникновения, прекращения и срок действия;

• основные формы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;

• компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;

• гарантии Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

• ответственность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь назначенным Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (ст. 10 Федерального конституционного закона Российской Федерации «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации).

Несомненно, что присяга имеет важное юридическое значение, поскольку означает вступление его в должность.

Срок полномочий Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации составляет пять лет, хотя Государственная Дума избиралась ранее сроком на четыре года[[15]](#footnote-15). С 2008 года действия полномочий Государственной Думы и Уполномоченного по правам человека совпадают. Это стало возможным благодаря внесению поправок в Конституцию РФ[[16]](#footnote-16). В мировой практике сроки избрания варьируются и определяются условиями построения и функционирования высших органов государственной власти. Как правило, ни в одной стране мира не практикуется назначение на должность омбудсмана пожизненно, кроме Великобритании в Северной Ирландии, где срок не ограничен. Омбудсманы назначаются на определенный срок (от двух лет Австралия до десяти лет Нью-Брансуик Канада) и в большинстве государств могут быть переизбраны[[17]](#footnote-17). Как и в зарубежных странах в российском законодательстве срок полномочий ограничивается двумя сроками подряд, что призвано обеспечить независимость и беспристрастность службы.

Одним из способов упрочения позиции Уполномоченного по правам человека в России в политической системе является привлечение политических партий к процессу отбора и назначения Уполномоченного по правам человека.

Проблематична и деполитизация статуса Уполномоченного, так как на практике он все равно будет сталкиваться с политическими вопросами. Тем не менее, институт омбудсмана, как и конституционные суды, должны быть более отстраненными, менее задействованными в общественных вопросах, чем иные власти[[18]](#footnote-18).

Гарантии неприкосновенности, установленные для Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, равны по своему объему и значению гарантиям неприкосновенности депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации (ст. 19 Федеральный закон Российской Федерации от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»)[[19]](#footnote-19).

Анализируя элементы конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека, автор пришел к выводу, что в Федеральном конституционном законе Российской Федерации от 26 февраля 1997 года «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» не прописана процедура отстранения от должности в случае неспособности Уполномоченного осуществлять свои обязанности по состоянию здоровья.

Вопрос о представлении заключения государственной медицинской комиссии, назначенной Государственной Думой в целях оценки состояния здоровья Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации также не регламентирован.

Аппарат Уполномоченного по правам человека создается для юридического, организационного, научно-аналитического и иного обеспечения деятельности Уполномоченного.

Статус Уполномоченного по правам человека и его рабочего аппарата как государственного органа с правом юридического лица, имеющего расчетный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба Российской Федерации, закреплен в Федеральном Конституционном законе Российской Федерации от 26 февраля 1997 №1-ФКЗ

«Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Средства на деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и его аппарата прописываются в федеральном бюджете отдельной строкой. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации разрабатывает и исполняет смету своих расходов самостоятельно. Порядок его финансовой отчетности устанавливается законодательством Российской Федерации.

Независимость Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации проявляется в самостоятельной регламентации им вопросов своей внутренней деятельности. Ему предоставлены широкие права в отношении подбора персонала и организации деятельности аппарата. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации руководит работой своего аппарата, составляет проект бюджета и несет ответственность за его исполнение, он может принимать процедурные правила получения и расследования жалоб, составления докладов. По вопросам, связанным с руководством рабочим аппаратом, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации издает распоряжения[[20]](#footnote-20).

Статус сотрудников рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а именно: их права, обязанности, ответственность, гарантии, льготы, условия прохождения государственной службы определяются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами о федеральной государственной службе, а также законодательством РФ о труде.

При Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации может создаваться экспертный совет из лиц, обладающих необходимыми познаниями в области защиты прав и свобод человека и гражданина, в нем более 180 человек. В рамках экспертного совета имеются секции по различным отраслям права и направлениям работы.

В аппарате у Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации имеется также отделы уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного права и отдел конституционного и административного права, помимо этого отдела создана рабочая группа по отслеживанию хода избирательной кампании. Уполномоченному приходится самому формировать стиль своей работы. В процессе выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации действуют четыре вида избирательных комиссий, жалобы рассматривают суды, прокуратура. Где место Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе органов государственной власти? На этот вопрос трудно ответить, потому что нет публикаций на данную тематику или ученых специально обходят этот вопрос. На наш взгляд, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, сам должен отстаивает свое место в общественно значимых процессах и законодательно закрепить.

В любом обществе забота о самых обездоленных, о тех, кто не в состоянии обеспечить себя сам, всегда ложится на плечи государства. Защита прав лиц, принадлежащих к социально уязвимым группам населения, должна стать одним из приоритетов в социальной политике Российской Федерации в области прав человека[[21]](#footnote-21).

В соответствии с ФКЗ об Уполномоченном по правам человека Уполномоченным может быть назначен только гражданин России не моложе 35 лет.

В ряде стран, например, в Новой Зеландии тип профессиональной квалификации не является обязательным требованием к кандидату на должность омбудсмена. В Великобритании первые три уполномоченных были назначены из гражданских служащих, не имеющих юридического образования и только в 1978 г. эту должность занял юрист. Вместе с тем, шведский закон предписывает, что омбудсменом могут быть лица с юридическим образованием и достойной репутацией. Российский закон не устанавливает в качестве квалификационного требования наличие юридического образования, однако закрепляет положение, согласно которому кандидат на эту должность должен обладать познаниями в области прав и свобод человека и гражданина, а также иметь опыт правозащитной деятельности.

Закон определяет круг органов, должностных лиц, которые наделены правом вносить предложения о кандидатах на должность Уполномоченного. Список является исчерпывающим: Президент РФ, Совет Федерации, депутаты Государственной Думы, депутатские объединения в Государственной Думе. В мировой практике есть и другой подход к решению этого вопроса, так в Великобритании Парламентский Уполномоченный назначается Королевой по рекомендации премьер-министра. Избрание шведского омбудсмена готовится делегацией по делам парламентских омбудсменов после ее консультации с депутатами, назначенными от партийных групп в Конференцию при председателе парламента.

Закон устанавливает определенный срок, в течение которого предложения о кандидатах на должность Уполномоченного могут вноситься в Государственную Думу. Эта процедура должна быть произведена в течение месяца до окончания срока полномочий предыдущего Уполномоченного. Кандидат на должность Уполномоченного выступает перед Государственной Думой с краткой программой предстоящей деятельности. Депутаты, присутствующие на заседании, вправе задавать вопросы кандидату, высказывать свое мнение по предложенной кандидатуре, выступать за или против. Если кандидатура на должность Уполномоченного отклонена палатой, фракции и депутатские группы вправе предложить для нового рассмотрения ту же или новую кандидатуру. Повторное рассмотрение кандидатуры проводится на следующий день после получения палатой соответствующего представления.

Назначение на должность Уполномоченного и освобождение от нее осуществляется Государственной Думой простым большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием.

В большинстве стран омбудсмен выбирается парламентом, например, датский омбудсмен выбирается прямыми выборами, в Португалии – избирается 2/3 парламента.

По вопросу о назначении на должность Уполномоченного Государственная Дума принимает постановление. Время его принятия ограничено – не позднее 30 дней со дня истечения срока полномочий предыдущего Уполномоченного.

Порядок назначения Уполномоченного носит сложный характер. Ввиду того, что претендентов на эту должность может быть достаточно много, закон устанавливает специальную процедуру включения кандидатур на пост Уполномоченного в список для тайного голосования. Для этого претендент должен набрать 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

В большинстве стран мира при вступлении в должность омбудсмены приносят присягу. Соответствующий текст присяги Российского Уполномоченного сформулирован в ст. 9 Закона, которая регулирует акт присяги. Этот акт – не формальная процедура. Он имеет важное юридическое значение: с одной стороны, присяга – это обязывающая клятва перед Государственной Думой, с другой стороны, с момента произнесения присяги Уполномоченный вступает в должность, начинает осуществлять принадлежащие ему полномочия. Присяга приносится в торжественной обстановке в зале заседаний Государственной Думы сразу же после назначения Уполномоченного на должность.

Деятельность Уполномоченного ограничена определенным сроком, считая с момента принесения присяги. В других странах этот срок колеблется от двух лет в Австралии до пяти лет в Новой Зеландии. В Швеции, Великобритании, Португалии и т.д. омбудсмен работает в течение четырех лет. Во Франции медиатор назначается на шестилетний срок. Деятельность Уполномоченного прекращается с момента принесения присяги новым Уполномоченным, назначенным Государственной Думой.

Мировой опыт свидетельствует, что одно и то же лицо может быть назначено на должность омбудсмена повторно. Соответствующее положение нашло отражение и в российском законе, что дает возможность Уполномоченному, успешно справляющемуся со своими обязанностями находиться на своем посту десять лет.

В ст. 11 Закона сформулированы определенные ограничения правосубъектности Уполномоченного, связанные с выполнением его полномочий.

Так, находясь на своем посту, он не может быть депутатом не только Государственной Думы, но и законодательного (представительного) органа субъекта федерации, членом Совета Федерации, находиться на государственной службе, а также заниматься политической и иной деятельностью, например, коммерческой.

Закон делает исключение, позволяя Уполномоченному заниматься преподавательской, научной либо иной творческой деятельностью. В то же время Уполномоченный, находясь на своем посту, не может быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели. Он должен быть далек от политики, и заниматься исключительно вопросами, входящими в его компетенцию, что соответствует мировой практике.

Не позднее 14 дней со дня вступления Уполномоченного в должность он обязан полностью прекратить деятельность, которая несовместима с его постом и указана в ч.ч. 1, 2 ст. 11 Закона. Если он не исполнит эти требования, то его полномочия будут прекращены, т.е. он может быть досрочно освобожден от должности на основании ст. 13 Закона, а Государственная Дума приступает к назначению нового Уполномоченного.

Подобное правило, касающееся недопустимости совмещения поста омбудсмена и других публичных должностей, существует в большинстве стран, имеющих институт омбудсмена.

Важным элементом статуса Уполномоченного является наличие у него иммунитета, т.е. Уполномоченный пользуется неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий[[22]](#footnote-22). Это выражается в том, что без согласия Государственной Думы Уполномоченного нельзя привлечь к уголовной, административной ответственности, налагаемой в судебном порядке. Кроме того, он не может быть задержан, арестован, подвергнут обыску, кроме случаев задержания на месте преступления. Его нельзя подвергать личному досмотру, кроме случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц. При этом личный досмотр может производиться уполномоченным на то лицом одного и того же пола с досматриваемым и в присутствии двух понятых того же пола.

К уполномоченным лицам, которые вправе применить эту меру относятся должностные лица органов внутренних дел, гражданской авиации, таможенных учреждений и т. д.

Следует отметить, что законодатель распространяет неприкосновенность Уполномоченного на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортное средства, корреспонденцию, средства связи, принадлежащие уполномоченному документы[[23]](#footnote-23).

Аналогичные положения содержатся и в зарубежном законодательстве. Так, например, французский медиатор пользуется неприкосновенностью, поэтому не может подвергаться преследованию, розыску, задержанию. аресту или преданию суду за высказанные мнения или за совершение действий при выполнении им своих обязанностей. Указанные положения служат своего рода гарантией его независимости. Польскому Уполномоченному принадлежит иммунитет от привлечения к уголовной ответственности, ареста либо задержания, аналогичный иммунитету депутата Сейма.

Уполномоченный может быть задержан на месте преступления. В этом случае должностное лицо, производившее задержание обязано незамедлительно уведомить об этом Государственную Думу. На основании поступившей информации Государственная Дума, если сочтет это необходимым, принимает соответствующее решение, в котором выражает свое согласие на дальнейшее применение этой процессуальной меры. Если согласие не получено в течение 24 часов Уполномоченный должен быть освобожден.

Российский Закон предусматривает ряд случаев досрочного освобождения Уполномоченного от должности.

Во-первых, если он нарушил требования ст.11 Закона, т.е. продолжает осуществлять деятельность, несовместимую с его статусом: является депутатом Государственной Думы или депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Федерации, членом Совета Федерации, занимается другой оплачиваемой (коммерческой деятельностью) или неоплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной, либо иной творческой.

Во-вторых, когда в отношении Уполномоченного вступил в законную силу обвинительный приговор суда.

Государственная Дума может прекратить полномочия Уполномоченного, если он неспособен по состоянию здоровья или по иным причинам исполнять свои обязанности в течение не менее четырех месяцев подряд[[24]](#footnote-24).

Следует добавить, что 9 февраля 2005 г. Московская областная Дума приняла решение о внесении изменений в Закон Московской области “Об Уполномоченном по правам человека в Московской области”. В соответствии с принятой поправкой, депутаты областной Думы получили право выражать недоверие Уполномоченному по правам человека в Московской области и на этом основании досрочно прекращать его полномочия[[25]](#footnote-25).

Закон предусматривает Уполномоченному право самому подать заявление о сложении полномочий. В этом случае требуется согласие Государственной Думы, касающегося освобождения от должности.

Оформление досрочного освобождения от должности производится принятием Государственной Думой специального постановления.

В ситуации досрочного прекращения полномочий Уполномоченным Закон предписывает Государственной Думе назначить нового Уполномоченного в течение двух месяцев со дня досрочного освобождения от должности предыдущего. Порядок назначения регулируется статьями 6-10 ФКЗ об Уполномоченном по правам человека в РФ.

## 2.2 Полномочия Уполномоченного по правам человека

Функции Уполномоченного по правам человека перечислены в ч. 3 ст. 1 Закона об Уполномоченном по правам человека:

1. восстановление нарушенных прав человека и гражданина;
2. совершенствование законодательства РФ о правах человека и гражданина и приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;
3. развитие международного сотрудничества в области прав человека;
4. правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Таким образом, основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека в России являются:

- рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению;

- анализ законодательства РФ в области прав человека и гражданина, подготовка рекомендаций по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;

- развитие международного сотрудничества в области прав человека;

- правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты;

- подготовка ежегодного доклада о деятельности и направление его Президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство РФ, Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный Суды РФ, Генеральному прокурору РФ;

- выступления с докладами на заседаниях Государственной Думы в случаях грубого или массового нарушения прав и свобод граждан;

- направление в Государственную Думу специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в РФ;

- обращение в Государственную Думу с предложениями о создании парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, участие в работе указанных комиссий и проводимых слушаниях;

- обращение в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд РФ для защиты прав и свобод граждан;

- принятие по собственной инициативе соответствующих мер в пределах своей компетенции при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты;

- анализ правоприменительной практики в области прав человека и гражданина и выработка предложений по ее совершенствованию;

- информирование органов государственной власти и общественности о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан в РФ;

- направление государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию административных процедур.

Помимо прямо предусмотренных ФКЗ основных направлений деятельности Уполномоченного, возникают и другие задачи, тесно связанные с осуществлением его полномочий в рамках установленной законом компетенции.

Уполномоченный информирует государственные органы и общественность о своей деятельности, о положении дел в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в стране, взаимодействует с федеральными и региональными органами государственной власти, с уполномоченными и комиссиями по правам человека в субъектах РФ, неправительственными правозащитными организациями, средствами массовой информации.

Подготовка ежегодных докладов о деятельности, а также специальных докладов, доведение их до сведения должностных лиц и широкой общественности дает возможность Уполномоченному изложить свое видение ситуации с обеспечением прав человека как в целом по стране, так и в отдельных сферах жизни общества, является мощным рычагом воздействия на общественное мнение[[26]](#footnote-26).

Основная масса дел, связанных с восстановлением нарушенных прав граждан, рассматривается на основе поступающих по почте письменных заявлений обращений и жалоб граждан на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих.

Например, в сентября 2007 г. к Уполномоченному по правам человека В.П. Лукину обратилась Анна Николаевна Ф., проживающая в Смоленской области, ранее работавшая аппаратчиком дозирования в цехе нитроаммофоски ОАО «Дорогобуж». В феврале 2001 г. она получила тяжелую производственную травму, в результате которой ей была ампутирована рука на уровне средней трети правого плеча.

Еще не достигшая пенсионного возраста, Анна Николаевна признана инвалидом с утратой 100% трудоспособности, не может обслуживать себя и нуждается в постоянном уходе. Пережитое сказалось и на состоянии ее здоровья, ей требуется лечение и медикаменты. Ее семья испытывает теперь постоянные материальные трудности.

В.П. Лукин направил ходатайство Генеральному директору ОАО «Дорогобуж» Антонову И.Н. об оказании помощи пострадавшей.

В полученном на имя Уполномоченного ответе сообщалось, что администрация ОАО «Дорогобуж» выплатила Анне Николаевне единовременное пособие в размере 7 - летнего минимального размера оплаты труда, приобрела протез, заключила договор со Смоленским гуманитарным университетом на оплату обучения ее дочери[[27]](#footnote-27).

У граждан есть также возможность обратиться непосредственно в группу приема заявителей Аппарата Уполномоченного, позвонить по “горячей телефонной линии” и получить необходимые консультации.

Важной формой работы, позволяющей получить “из первых рук” представление о ситуации с правами человека на местах является организация работы “выездных приемных” в тех субъектах РФ, откуда поступает наибольшее количество жалоб.

Например, в период с 24 по 30 июля 2007 г. состоялась совместная выездная приемная Уполномоченного по правам человека в РФ, Министра обороны РФ и Главного военного прокурора на 10-й испытательный полигон противоракетной обороны РВСН в г. Приозерск, Республики Казахстан, организованная отделом защиты прав военнослужащих и членов их семей.

В ходе работы приемной одной из проблем, с которой обращались военнослужащие, члены их семей и другие граждане, были трудности с получением ими паспорта гражданина Российской Федерации, поскольку они не имели возможности выезжать на территорию России для его оформления, что существенно затрудняло его получение и влекло материальные затраты.

С целью разрешения этой проблемы Уполномоченный обратился к Директору Федеральной миграционной службы, откуда получен ответ, что воинские части, дислоцированные за пределами РФ, закреплены за территориальными органами Федеральной миграционной службы, которые будут осуществлять оперативное оформление и выдачу паспортов граждан России заявителям при их личном обращении. По данному вопросу руководством ФМС даны конкретные указания начальникам органов ФМС по субъектам РФ.

Значительное место в деятельности Уполномоченного занимает работа по правовому просвещению в сфере прав человека, форм и методов их защиты. Гражданам разъясняются те формы защиты, которые они могут использовать, в частности, в какие административные, судебные и другие органы они вправе обратиться, оказываются юридические консультации.

Уполномоченный оказывает консультационную помощь гражданам, желающим реализовать свое конституционное право обратиться в международные органы по правам человека (Европейский Суд, Комитет ООН по правам человека и другие).

Таким образом, основной функцией института омбудсмена можно назвать функцию “моста между обществом и властью”, функцию посредника, восстанавливающего связность социальной системы, разрывы между простым человеком и государственной машиной. Институт омбудсмена становится своеобразным “дружелюбным интерфейсом” государственного механизма. Эта функция получила отражение в названии института омбудсмена во Франции – институт Медиатора (посредника)[[28]](#footnote-28).

Наконец, институт омбудсмена берет на себя функции внесудебного рассмотрения дел, осуществляя свой деятельностью своеобразный “туннельный эффект” в условиях все усложняющейся и все более дорогой судебной власти. И здесь деятельность омбудсмена приближается, по сути, к функциям восстановительного правосудия, к функции “восстановления мира в общине”[[29]](#footnote-29).

Одним из главных способов реализации Уполномоченным своих контрольных функций является процесс рассмотрения жалоб граждан РФ, а также обращений иностранных граждан и лиц без гражданства.

Подобное правило существует в Новой Зеландии, Польше, Швеции и других странах. Вместе с тем, например, в Польше к нему могут обращаться политические, кооперативные, общественные организации, представители органов местного самоуправления.

Граждане обращаются к Уполномоченному в случае неудовлетворения административным решением, порядком его применения или поведения должностного лица и в других случаях, когда нарушаются права заявителя органом государственной власти или чиновником.

В целях ограждения Уполномоченного от тех обращений, которые могут быть и должны быть рассмотрены в других инстанциях, так как институт Уполномоченного не стремится заменить, вытеснить уже существующие каналы обжалования, а является важным дополнением к тем способам защиты прав граждан, которые сложились и функционируют в рамках российской правовой системы, законодатель счел нужным конкретизировать порядок обращения к Уполномоченному с жалобой.

В этой связи закреплено правило, в соответствии с которым жалоба может быть подана Уполномоченному на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих только после того как гражданин обжаловал решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но остался не согласен с принятым решением.

Законодатель устанавливает некоторые изъятия из сферы компетенции Уполномоченного, в соответствии с которыми Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также законодательных (представительных) органов субъектов РФ.

Гражданин может обращаться со своей жалобой, как к уполномоченному субъекта, так и к Уполномоченному на федеральном уровне. Если гражданин в начале обратился со своей жалобой к Уполномоченному по правам человека в субъекте РФ – это не является причиной для отказа в принятии жалобы по аналогичной проблеме Уполномоченным по правам человека в РФ.

В большинстве стран мира законодательством устанавливается определенный срок, в течение которого гражданин может подать жалобу омбудсмену. Так, например, в Новой Зеландии он равняется 12 месяцам, в Швеции – 2 годам с того момента, когда гражданину стало известно о нарушении его прав и т.д.

Российский Закон устанавливает общее правило, в соответствии с которым жалоба может быть подана Уполномоченному не позднее истечения одного года со дня нарушения прав и свобод гражданина или с того дня, когда ему стало известно об их нарушении.

Введение такого срока не означает, что в случае его истечения Уполномоченный, если сочтет, что имеются особые обстоятельства, не может уже принять жалобу к своему рассмотрению.

Компетенция Уполномоченного распространяется на жалобы граждан, находящихся в местах принудительного содержания, например, в тюрьмах, камерах предварительного заключения, колониях и т.п. Администрация мест принудительного содержания обязана отправлять Уполномоченному обращения к нему лиц, содержащихся в этих местах в четко определенный период времени, который равен 24 часам с момента поступления в администрацию обращения. Администрация не имеет право вскрывать эти письма, либо иным образом подвергать их просмотру.

Уполномоченный наделен свободным усмотрением при решении вопроса, начинать производство по жалобе или нет. Российское законодательство предоставляет Уполномоченному четыре возможности.

Во-первых, он может принять жалобу к своему рассмотрению, если ранее заявитель обжаловал решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих в судебном либо административном порядке, но остался недоволен решением, принятым по его жалобе. Кроме того, Уполномоченный принимает жалобу, если она подана ему не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении.

Во-вторых, Уполномоченный имеет право не принимать жалобу, сославшись на ст. 16 Закона, а разъяснить заявителю, куда ему следует обратиться в первую очередь для защиты своих прав и свобод.

В-третьих, Уполномоченный в случае необходимости имеет право сам передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу.

В-четвертых, Уполномоченный имеет право, основываясь на чч. 1, 2 ст. 16, ст. 17 Закона отказать в принятии к своему рассмотрению жалобы.

Уполномоченный обязан в течение десяти дней уведомить заявителя о своем решении. Если Уполномоченный принимает жалобу к своему рассмотрению, то он обязан также проинформировать об этом соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются.

Важным фактором поддержания авторитета Уполномоченного является то обстоятельство, что отказ в принятии им жалобы обжалованию не подлежит.

Уполномоченный осуществляет защиту прав граждан не только на основании фактов изложенных в жалобе, т.е. в связи с поступившим обращением гражданина, но он может начать производство и по своей инициативе в случаях получения информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан, в случаях, имеющих особое общественное значение либо когда необходимо защищать интересы лиц, которые не в состоянии самостоятельно использовать правовые средства защиты (например, престарелые, больные, несовершеннолетние и т.д.). В этих ситуациях Уполномоченный обладает правом принимать в пределах своей компетенции соответствующие меры, направленные на защиту прав и свобод человека и гражданина.

Для правильного и объективного рассмотрения жалоб граждан Закон наделяет Уполномоченного правом обращаться к компетентным государственным органам или должностным лицам за помощью в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению.

Важной гарантией объективности осуществления проверочных действий является запрет на проведение их тем органам (должностным лицам), чьи решения или действия (бездействие) обжалуются[[30]](#footnote-30).

Уполномоченный наделен широкими полномочиями при проведении проверочных действий. В соответствии с Законом он имеет право посещать любые органы государственной власти, органы системы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения. Никто не должен препятствовать Уполномоченному в осуществлении его права. Более того, Уполномоченный может присутствовать на заседаниях коллегиальных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

От всех перечисленных выше структур, а также от их должностных лиц и государственных служащих он имеет право запрашивать и получать необходимые для объективного рассмотрения жалобы сведения, документы, материалы, объяснения должностных лиц и государственных служащих (кроме судей) по тем вопросам, которые подлежат выяснению в ходе рассмотрения жалобы.

Уполномоченный может проводить проверочные действия как самостоятельно, так и совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами, государственными служащими. Он наделен правом поручать компетентным государственным учреждениям в случае необходимости проведение экспертизы и на основе ее результатов подготовку заключений по тем вопросам, которые необходимо выяснить в ходе работы с жалобой.

С учетом широкой компетенции Уполномоченного к его правам относится также ознакомление с уголовными, гражданскими делами, делами об административных правонарушения, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу. Кроме того, он может знакомиться с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

При осуществлении своих полномочий, Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема всеми руководителями и другими должностными лицами всех структур, которые расположены на территории РФ. К ним законодатель относит: органы государственной власти, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителей общественных объединений, лиц начальствующего состава Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований, администрации мест принудительного содержания.

В последнее время во многих городах, областных центрах и районах Уполномоченный по правам человека координирует свою работу с Уполномоченным по правам ребёнка.

Для отработки эффективного примера на практике, что касается института Уполномоченного по правам ребенка, с 1998 года Минтруд РФ вместе с рядом регионов и при помощи ЮНИСЕФ реализовал пилотный проект по внедрению в правовое поле Российской Федерации должности Уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ. На начальном этапе было образовано пять постов Уполномоченных. По состоянию на 1 февраля 2003 года сформировано двенадцать постов Уполномоченных на уровне субъектов РФ (в республиках Северной Осетии-Алании, Чеченской, Краснодарском и Красноярском крае, Волгоградской, Ивановской, Калужской, Кемеровской, Новгородской, Самарской области, городе Москве и Санкт-Петербурге) и трое - на уровне муниципальных образований (Арзамасский р-н Нижегородской обл., город Волжский Волгоградской обл., город Екатеринбург). В пяти субъектах посты Уполномоченных введены на исходных положениях законов субъектов РФ (Краснодарского и Красноярского края, Кемеровской, Самарской обл., городе Москве). Из 15 Уполномоченных три чиновника работают на общественном начале (в Ивановской и Новгородской обл., городе Волжском Волгоградской обл.).

Последовательность назначения и организационно-правовой статус региональных Уполномоченных различается. До этого времени в большинстве случаев Уполномоченные включаются в системы исполнительной власти и назначаются главой администрации. Тем не менее в субъектах РФ, где постановление о введении должности Уполномоченного принимают последние два года, их назначают, как правило, при помощи законодательных органов или с их согласия. Тем самым Уполномоченные заслуживают парламентского статуса и имеют возможность пользоваться большой независимостью от исполнительной власти, это безусловно повышает эффективность их работы.

Москва, Санкт-Петербурга, Краснодарский и Красноярский край, Республика Северная Осетия-Алания, Самарская область для того, чтобы обеспечить деятельность регионального Уполномоченного учредили аппарат Уполномоченного или родственные ему структуры.

За первые годы работы Уполномоченных по правам ребенка оказалось, что проблемы нарушения прав детей государственными органами (учреждениями), которые призваны обеспечивать соблюдение прав несовершеннолетних, а также ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей по защите прав детей, стоят очень остро. В этой связи создание на своих территориях должностей Уполномоченных по правам ребенка рассматриваются органами власти субъектов РФ как рациональный шаг по основанию качественно нового правового поля для защиты детей.

К сожалению, в российской правоприменительной практике ещё не достаточно развито взаимодействие двух мощных институтов права Уполномоченных. В Европе такая практика уже известна. Уполномоченный по правам ребенка в Польше, например, очень тесно взаимодействует с Уполномоченным по правам человека, потому что Закон Польской Республики возлагает обязанности на Уполномоченного по правам человека подвергать рассмотрению те вопросы, которые ему передаёт Уполномоченный по правам ребенка.

В ходе рассмотрения жалоб граждан Уполномоченный имеет право запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности сведения, документы, материалы, необходимые для рассмотрения жалобы либо факта нарушения прав и свобод человека и гражданина. Соответствующие структуры обязаны предоставлять Уполномоченному нужные сведения. Однако информация, составляющая государственную, коммерческую либо иную охраняемую законом тайну должна предоставляться в соответствии с законодательством РФ, так, например, Законом РФ от 21 июля 1993 г. №5485-1 “О государственной тайне”[[31]](#footnote-31).

Если Уполномоченного привлекают для дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, которые стали ему известны в связи с выполнением им своих обязанностей по защите прав и законных интересов граждан, он вправе отказаться от дачи таких показаний.

В обязанность Уполномоченного входит предоставление возможности государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, высказать свое мнение по поводу всех обстоятельств дела, дать свои объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки, а также мотивировать свою позицию в целом. Таким образом, Уполномоченный использует в своей работе принцип “audi partem” – недопустимость принимать во внимание объяснения только одной стороны, т.е. чтобы объективно разобраться в деле, необходимо выслушать обе заинтересованные стороны.

В том случае, когда в ходе рассмотрения жалобы заявителя, Уполномоченный установит факты нарушения прав и свобод граждан он обязан направить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он обнаружит нарушение прав и свобод граждан свое заключение. Эта обязанность сохраняется за Уполномоченным также в том случае, когда он начинает производство по своей инициативе в соответствии со ст. 21 Закона об Уполномоченном.

В заключении Уполномоченный формулирует свои рекомендации, предлагает способы и меры, необходимые для восстановления нарушенных прав и свобод граждан.

Важным фактором соблюдения прав граждан является то, что Закон запрещает Уполномоченному разглашать сведения о частной жизни заявителя и других лиц без их письменного согласия, которые стали ему известны в процессе рассмотрения жалобы, а также придавать огласке материалы, полученные при рассмотрении жалобы до окончательного ее разрешения.

Уполномоченный наделен широкими полномочиями по защите прав граждан. В случае необходимости он может обратиться в судебные органы с заявлением в защиту прав гражданина; лично или через своего представителя участвовать в судебном процессе; он может обратиться в различные государственные органы по поводу возбуждения дисциплинарного, административного, уголовного производства в отношении тех должностных лиц, в чьих действиях (бездействии), решениях усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина; обратиться в суд или органы прокуратуры с ходатайством о проведении проверки вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи; присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора; обратиться в Конституционный суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле[[32]](#footnote-32).

Для придания гласности заключению, принятому Уполномоченным в ходе рассмотрения жалобы либо факта нарушения прав и свобод гражданина, Уполномоченный вправе опубликовать его в средствах массовой информации.

Соответствующие печатные издания обязаны опубликовать заключения и другие документы, представленные Уполномоченным. Однако эта обязанность вменяется только тем периодическим печатным изданиям, которые финансируются либо полностью, либо частично за счет бюджетных средств, а также тем, в которых одним из учредителей являются государственные структуры: государственные или муниципальные органы, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации.

На основе изучения и анализа различных материалов и информации, поступившей по поводу нарушения прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб Уполномоченный направляет свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам; обращаться к субъектам законодательной инициативы с предложениями по совершенствованию законодательства, затрагивающего права и свободы человека и гражданина.

В результате рассмотрения жалоб граждан, а также при получении иным путем информации о грубых или массовых нарушениях прав и свобод граждан Уполномоченный имеет право выступать по этому поводу на очередном заседании Государственной Думы с докладом, т.е. довести до сведения депутатов факты нарушений.

Кроме этого Уполномоченный имеет право обратиться к депутатам Государственной Думы с предложением создать специальную парламентскую комиссию по изучению и расследованию фактов нарушений прав и свобод граждан, провести по этим вопросам парламентские слушания. Уполномоченный вправе лично участвовать в работе этой комиссии, а также парламентских слушаниях либо направить туда своего представителя[[33]](#footnote-33).

Важной формой реагирования, которая присуща всем омбудсменам, и Российскому Уполномоченному в частности, является ежегодный доклад парламенту (во Франции медиатор представляет доклад еще и Президенту Республики). Кроме представления своего доклада Совету Федерации и Государственной Думе Уполномоченный обязан направить его в другие высшие органы государства: Президенту РФ, Правительству РФ, Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ, Высшему Арбитражному Суду РФ, Генеральному прокурору РФ.

В случае необходимости для привлечения особого внимания к отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в РФ Уполномоченный имеет право направить специальный доклад в Государственную Думу.

Все ежегодные доклады Уполномоченного должны быть доведены до всеобщего обозрения. В этих целях они подлежат официальному опубликованию в официальном источнике – в “Российской газете”. Специальные доклады по отдельным конкретным вопросам также могут быть опубликованы по решению Уполномоченного в “Российской газете” либо в других изданиях[[34]](#footnote-34).

Законодательство РФ предусматривает юридическую ответственность за вмешательство в деятельность Уполномоченного. В соответствии со ст.17.2 КоАП РФ[[35]](#footnote-35) вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам человека с целью повлиять на его решения влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей, неисполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного по правам человека, а равно неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей, воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в иной форме влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей.

##

## 2.3 Актуальные проблемы деятельности Уполномоченного по правам человека в России

Предлагается выделять внутреннее и внешнее взаимодействие государственных органов, входящих в механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Внутреннее взаимодействие – это процесс воздействия органов друг на друга, при котором их взаимное влияние как элементов единого механизма влечет развитие и совершенствование каждого.

Внешнее взаимодействие – это их совместные действия по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, основанные на принципах сотрудничества и взаимопомощи.

Выделены четыре сферы взаимодействия уполномоченных по правам человека с государственными органами, обеспечивающими права и свободы человека и гражданина. Это взаимодействие 1) в совершенствовании законодательства о правах и свободах человека и гражданина; 2) в восстановлении нарушенных прав и свобод; 3) в просвещении по вопросам прав и свобод человека; 4) в развитии международного сотрудничества в области прав человека[[36]](#footnote-36).

В механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина основная роль уполномоченных состоит в том, чтобы стимулировать применение средств защиты иными государственными органами и должностными лицами. Без конструктивного взаимодействия с ними деятельность Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ крайне неэффективна.

Следует закрепить обязательность реагирования судебных органов и прокуратуры на ходатайства, заявления и заключения уполномоченных по правам человека. Это предложение требует закрепления в ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» и в проекте ФЗ «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ» обязанности письменного уведомления Уполномоченного этими органами о рассмотрении его ходатайств и заключений и принятых мерах не позднее одного месяца со дня их поступления.

Автор разделяет позицию правоведов, считающих, что для решения проблемы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ необходимо создать систему уполномоченных по правам человека, основанную на принципах координации, сотрудничества и взаимопомощи[[37]](#footnote-37).

Основные меры по созданию единой системы уполномоченных, состоящей из Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ сводятся к следующему:

• предоставить право вносить предложения о кандидатурах на должность Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации;

• законодательно закрепить положение о системе уполномоченных по правам человека в Российской Федерации, состоящей из Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, основанной на принципах координации, сотрудничества и взаимопомощи. Обязанность обеспечивать согласованную деятельность системы возложить на Уполномоченного по правам человека в РФ;

• наделить Уполномоченного по правам человека в РФ правом отдавать особые поручения научно-аналитического, информационного и методического характера региональным уполномоченным, обязанность исполнения которых возложить на региональных уполномоченных;

• предусмотреть обязательность участия всех уполномоченных в ежегодном «Координационном совете уполномоченных по правам человека» в целях разработки, планирования и осуществления согласованных действий по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, а также обмена информацией;

• проводить при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение, совместные проверки и направлять по их результатам заключения государственному органу, органу местного самоуправления, должностному лицу или государственному служащему, в решениях или действиях (бездействии) которых выявлено нарушение прав и свобод граждан, содержащие рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод.

В ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» и законах субъектов РФ «Об Уполномоченном по правам человека» практически полностью отсутствуют полномочия для совершенствования законодательства о правах и свободах человека и гражданина, развития международного сотрудничества в области прав человека, а также правового просвещения по вопросам прав и свобод человека. Следовательно, уполномоченные не имеют возможности в полной мере осуществлять правотворческую (способствующую выявлению пробелов и противоречий в законодательстве о правах и свободах), информационно-воспитательную, консультационную и координационную функции.

Этот серьезный пробел правового регулирования ведет к тому, что роль уполномоченных в механизме обеспечения прав и свобод умаляется и основополагающий принцип эффективного функционирования Уполномоченного по правам человека – соответствие поставленных перед ними задач и предоставленных полномочий – не реализуется.

Необходимо закрепить в ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ», в проекте ФЗ «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ» ряд полномочий, необходимых для осуществления уполномоченными указанных функций.

В частности, для реализации правотворческой функции Уполномоченного по правам человека в РФ следует наделить следующими правами: законодательной инициативы, участвовать в рабочих группах, создаваемых для разработки проектов законов, касающихся прав и свобод человека и гражданина, получать примерные программы законопроектной работы Государственной Думы на очередную сессию и находящиеся на рассмотрении проекты законов, которые касаются прав и свобод человека и гражданина, для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

Анализ Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» и законов субъектов РФ «Об Уполномоченном по правам человека» показал недостаточную гарантированность независимости уполномоченных. В связи с этим разработаны рекомендации, направленные на совершенствование законодательства Российской Федерации и ее субъектов, устанавливающего гарантии институциональной, функциональной и персональной независимости уполномоченных по правам человека.

В ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» и в законах субъектов РФ «Об Уполномоченном по правам человека» наиболее тщательно регламентирована деятельность уполномоченных по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан. Однако, как показывает практика, и в осуществлении этой деятельности есть серьезные правовые проблемы.

На основе анализа законов субъектов РФ «Об Уполномоченном по правам человека» выделены три варианта правового регулирования компетенции региональных уполномоченных. Первый – ограничение компетенции уполномоченного рассмотрением жалоб на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих соответствующего субъекта РФ.

Второй вариант – использование в статье, устанавливающей компетенцию, формулировки, аналогичной ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ». Третий вариант – расширение компетенции региональных уполномоченных за счет включения дополнительных субъектов, на решения или действия (бездействие) которых они вправе рассматривать жалобы.

Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации должна быть следующая: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих; региональные уполномоченные по правам человека рассматривают жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих соответствующего субъекта Российской Федерации; муниципальные уполномоченные рассматривают жалобы на решения или действия (бездействие) органов местного самоуправления, должностных лиц и муниципальных служащих.

Для реализации таких важных принципов, как организационная доступность Уполномоченного по правам человека и оперативность его деятельности, предлагается предоставить региональным уполномоченным по правам человека полномочия рассматривать жалобы на решения и действия (бездействие) должностных лиц территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих свои полномочия на территории субъекта РФ[[38]](#footnote-38). Важно принять Федеральный закон «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ» и включить в него положение о том, что компетенция Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, его права при проведении проверки по жалобе, а также на действия по результатам рассмотрения жалобы распространяются на решения и действия (бездействие) должностных лиц и государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих свои полномочия на территории субъекта РФ. За территориальными органами федеральных органов исполнительной власти следует закрепить обязанности предоставления запрошенных Уполномоченным материалов, документов и иной информации, рассмотрения заключений Уполномоченного и сообщения в письменной форме о приятных мерах.

Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ обязан информировать Уполномоченного по правам человека в РФ о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, допущенных решениями и действиями (бездействием) должностных лиц территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих свои полномочия на территории субъекта РФ, а также иметь возможность обратиться к федеральному Уполномоченному с ходатайством о проведении проверки и оказании содействия в восстановлении нарушенных данными органами прав и свобод человека и гражданина[[39]](#footnote-39).

Анализ деятельности уполномоченных по правам человека по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан позволил выявить ряд правовых проблем, недостатков и противоречий в нормативно-правовых актах и сформулировать рекомендации по совершенствованию правового регулирования.

- первое, предоставить право вносить предложения о кандидатах на должность Уполномоченного по правам человека в РФ Общественной Палате РФ и общероссийским правозащитным общественным организациям, на должность уполномоченных по правам человека в субъектах РФ — региональным правозащитным общественным организациям и структурным подразделениям общероссийских и межрегиональных правозащитных общественных организаций, осуществляющим свою деятельность в субъекте РФ, общественным палатам субъекта, а также Уполномоченному по правам человека в РФ;

- второе, изложить статью 15 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» в следующей редакции: «Уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, чьи права, свободы и законные интересы были нарушены на территории РФ, жалобы их законных представителей, а также общественных объединений, уставной целью которых является защита прав человека, при условии согласия на это лица, права и свободы которого были нарушены»;

- третье, исключить требование обжалования решений или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в судебном порядке до обращения к уполномоченным по правам человека в субъектах РФ;

- четвертое, внести изменения в статью 17.2. Кодекса РФ об административных правонарушениях в следующей редакции: «Неправомерный отказ должностного лица в предоставлении или уклонение от предоставления информации (документов, материалов), а также предоставление заведомо неполной либо ложной информации Уполномоченному по правам человека в РФ, Уполномоченному по правам человека в субъекте РФ; отказ должностного лица от рассмотрения заключения Уполномоченного по правам человека в РФ, Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ и не предоставление в срок более одного месяца письменного ответа о принятых мерах по рекомендациям, содержащимся в его заключении, и неисполнение должностными лицами других обязанностей, установленных ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и ФЗ «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ», влечет наложение административного штрафа в размере от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда»;

- пятое, закрепить в действующих Уголовно-процессуальном, Гражданском процессуальном кодексах РФ и Кодексе РФ об административных правонарушениях процедуру рассмотрения ходатайств и заявлений Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, их право знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел;

- шестое, предоставить, для достижения принципов оперативности и доступности деятельности уполномоченных по правам человека, право заявителям подавать жалобу на электронный почтовый ящик или сайт Уполномоченного в международной компьютерной сети Интернет.

Законодательные предложения по развитию института Уполномоченного в России.

Дальнейшее содержательное и структурное развитие в России государственной защиты прав человека целесообразно рассматривать по трем столбовым направлениям:

1) расширение и уточнение компетенции Уполномоченного по правам человека в РФ;

2) стимулирование строительства службы региональных омбудсманов и определение основных принципов их взаимодействия с центром;

3) создание института специализированных уполномоченных.

Компетенция Уполномоченного

Рассматривая и принимая в 1996 году Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" (далее - ФКЗ), Дума конструировала в значительной мере умозрительный институт, не имевший опыта функционирования в отечественной правовой системе. Работа первого российского омбудсмена С.А.Ковалева, занимавшего должность до принятия закона об Уполномоченном, может рассматриваться в общественно-политическом и, прежде всего, нравственном измерении, но никак не в институциональном. Таким образом, задачей ФКЗ было не закрепление или укрупнение на законодательном уровне неких действующих государственных институций, не реформирование уже существующего, а создание нового, во многом происходившее наугад, хотя и с учетом зарубежного опыта. Отсюда - многие недостатки и недоговоренности действующего закона.

Наверное, основным из них является невыстроенность взаимоотношений между федеральным Уполномоченным и его региональными коллегами. Неопределенность статуса региональных омбудсменов, их полная "оторванность" от Уполномоченного по правам человека в РФ на момент принятия ФКЗ были неизбежным компромиссом. Сильный и самостоятельный тогда Совет Федерации, состоявший из руководителей субъектов, блокировал любые попытки вмешательства центра в их исключительную компетенцию, распространявшуюся, как полагали на местах, и на институты защиты прав человека. По этой причине в ФКЗ и была включена статья 5, по сути закрывающая вопрос о какой-либо связи российского омбудсмена с омбудсменами территорий. Согласно данной статье, в субъекте Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека, которая финансируется из регионального бюджета.

Объективные трудности регулирования деятельности создаваемого института и столь же объективные политические обстоятельства послужили причиной принятия ФКЗ в редакции, остающейся неизменной по сей день. Но время практических действий по его ревизии, судя по всему, наступило. Опыт работы Уполномоченного как института, в сочетании с изменившейся политической ситуацией, дают основания ставить вопрос о внесении в ФКЗ ряда принципиальных и технических изменений. Помимо указанных оснований, существует и новый правовой контекст, с которым ФКЗ не во всем корреспондирует. Это касается прежде всего кодифицированных актов - ГПК, УПК, КоАП.

Кроме того, ФКЗ и сегодня вступает в перекличку с несколькими федеральными законами, и в дальнейшем регулирование деятельности Уполномоченного, имея основание в ФКЗ, должно еще шире отражаться в законодательстве[[40]](#footnote-40). Следовательно, правовое развитие института Уполномоченного затрагивает, помимо ФКЗ, и другие правовые акты.

Основными проблемными блоками, требующими обновления или развития как в ФКЗ, так и в других законах, представляются следующие:

* определение места Уполномоченного в надзорном судопроизводстве в гражданском, уголовном процессах, производстве по делам об административных правонарушениях;
* право Уполномоченного по собственной инициативе обращаться в суд в защиту публичного интереса;
* активизация участия Уполномоченного в законотворчестве;
* участие Уполномоченного в становлении общественного контроля за обеспечением прав человека;
* развитие системы региональных омбудсменов и взаимодействие уполномоченных двух уровней.

1. Уполномоченный и пересмотр вступивших в законную силу судебных решений

Действующая редакция пункта 1 статьи 29 ФКЗ наделяет Уполномоченного правом по результатам рассмотрения жалобы обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора, определения или постановления суда либо постановления судьи (подпункт 3), изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора (подпункт 4). Такая форма реагирования соответствовала ранее действовавшим ГПК РСФСР и УПК РСФСР, однако, в основном, вступает в противоречие с порядком надзорного производства, предусмотренным новыми кодексами.

Согласно главе 41 ГПК РФ[[41]](#footnote-41) в надзорную инстанцию вправе обратиться с жалобой лицо, участвующее в деле, а также другие лица, чьи права либо законные интересы нарушены постановлениями судов. Прокуроры не обладают правом принесения протеста и могут обращаться с представлениями в порядке надзора лишь по тем делам, в которых они участвовали в суде первой инстанции. При этом обращение с надзорной жалобой или представлением само по себе не включает процедуру пересмотра дела. Рассмотрев жалобу, судья надзорной инстанции выносит определение об истребовании дела либо об отказе в этом. В случае отказа председатель соответствующего суда (а в случае Верховного Суда РФ - председатель или его заместитель) вправе не согласиться с определением судьи и вынести определение об истребовании. Поступившее дело рассматривается судьей, принимающим еще одно определение - о передаче дела для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции либо отказе в этом. Отказ, опять-таки, может быть преодолен председателем суда. После чего дело рассматривается - если оно истребовано и вынесено определение о передаче его для рассмотрения по существу - в порядке надзора в судебном заседании.

Уголовно-процессуальный порядок надзорного производства представляет примерно ту же модель, что и описанная в гражданском процессе, однако для доступа к правосудию подателю жалобы или представления надлежит преодолеть не две ступени, а одну. В соответствии с главой 48 УПК, судья, рассматривающий жалобу или представление, вправе либо отказать в их удовлетворении либо передать их на рассмотрение суда надзорной инстанции. Истребование дела не образует самостоятельного этапа: при рассмотрении жалобы (представления) судья в необходимых случаях может истребовать уголовное дело, но может вынести постановление и на основе жалобы (представления), без изучения материалов дела. Председатель суда надзорной инстанции, опять-таки, вправе не согласиться с решением судьи об отказе в удовлетворении жалобы и вынести постановление о возбуждении уголовного производства. В случае положительного решения (на уровне или судьи, или председателя суда) уголовное дело подлежит надзорному рассмотрению в судебном заседании.

Место Уполномоченного в этой цепочке не определено, и его права, предусмотренные ФКЗ, в том числе право присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора, не могут быть реализованы.

Чтобы найти место омбудсмена в новом надзорном производстве, встроить его в этот ряд, ФКЗ, с одной стороны, ГПК и УПК - с другой, должны быть гармонизованы. Кодексы следует дополнить положениями, предусматривающими участие омбудсмена в надзорном обжаловании. Новыми нормами кодексов (соответственно статьей 3831 ГПК и статьей 4061 УПК) должно быть установлено, что Уполномоченный, при рассмотрении жалобы, поступившей на его имя, вправе обратиться с ходатайством к председателю суда надзорной инстанции о пересмотре вступивших в законную силу решений и определений суда в случае, если судьей, рассматривавшим надзорную жалобу, вынесены определение об отказе в истребовании дела (в случае ГПК) либо определение или постановление об отказе в передаче дела для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции. Кроме того, в дополнениях к ГПК возможно указание и на право Уполномоченного на обращение к Председателю Верховного Суда РФ после рассмотрения дела по существу в суде надзорной инстанции, поскольку в соответствии со статьей 389 ГПК Председатель Верховного Суда РФ или его заместитель вправе внести в Президиум Верховного Суда представление о пересмотре судебных постановлений в порядке надзора "в целях обеспечения единства судебной практики и законности".

Кроме того, ГПК и УПК должны быть дополнены положениями об участии Уполномоченного в судебном заседании суда надзорной инстанции в случае удовлетворения направленного им ходатайства по жалобе.

2. Уполномоченный и судебная защита общественных интересов

ФКЗ в статье 29 наделяет Уполномоченного правом по результатам рассмотрения жалобы 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. Правом на обращение в суд по собственной инициативе, вне зависимости от поступления жалобы конкретного лица или организации, Уполномоченный не обладает.

Представляется необходимым наделение федерального омбудсмена таким правом. Помимо очевидной общественной значимости расширения полномочий омбудсмена, такое решение соответствовало бы определенной в ФКЗ задаче Уполномоченного содействовать совершенствованию законодательства о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права. Такая задача, помимо весьма ограниченных - в силу отсутствия у него права законодательной инициативы - возможностей омбудсмена участвовать в законодательном процессе, может быть реализована путем судебного обжалования нормативных правовых актов, которые, по мнению Уполномоченного, нарушают права и свободы граждан[[42]](#footnote-42).

Кроме того, далеко не всегда обжалование Уполномоченным в суд действий органов власти, местного самоуправления, должностных лиц, нарушающих права человека, возможно на основании поступившей к нему жалобы как в силу того, что жалоба может затрагивать лишь некую часть незаконных действий, непосредственно коснувшихся заявителя, так и по причине возможной неспособности группы или широкого круга лиц направить жалобу Уполномоченному. Нельзя также не учитывать, что направление жалобы Уполномоченному по общему правилу, установленному в ФКЗ, допустимо только в случае если ранее заявитель обжаловал действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе (статья 16). Наконец, в ряде же ситуаций характер незаконных действий таков, что требует оперативного исправления допущенных злоупотреблений.

Изложенное свидетельствует в пользу включения в ФКЗ (предположительно, в статью 29) новелл о праве Уполномоченного по собственной инициативе обратиться в суд с заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части, если он считает, что данным актом нарушаются или могут быть нарушены права и свободы человека и гражданина, а также, в аналогичных случаях, с заявлением об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего.

Корреспондирующие поправки надлежит внести в статьи 251 и 254 ГПК.

Предлагаемые изменения послужили бы более действенному осуществлению омбудсменом его полномочий, закрепленных в статье 21 ФКЗ, согласно которой при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции.

3. Правовые гарантии участия Уполномоченного в законотворческом процессе

Практика применения ФКЗ показала недостаточность имеющихся положений, регламентирующих влияние Уполномоченного на принятие законов. Такое влияние нельзя, конечно, представлять как право внесения документов, подлежащих обязательному рассмотрению в ходе рассмотрения проектов федеральных законов. В то же время позиция омбудсмена по находящимся на рассмотрении парламента проектам должна быть доведена до сведения депутатов, а его заключения иметь предусмотренный законом статус и, в случае принятия Уполномоченным такого решения, быть опубликованными.

Действующая редакция ФКЗ закрепляет следующие механизмы взаимодействия омбудсмена с парламентом:

1) обращение с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства либо о восполнении в нем пробелов, если Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение федерального законодательства, либо в силу существующих пробелов в законодательстве, либо в случае, если законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам РФ (статья 31);

2) выступление с докладом на очередном заседании Думы в случае грубого или массового нарушения прав и свобод граждан (статья 32);

3) обращение в Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний и участие в их работе (статья 32);

4) направление в Совет Федерации и Думу доклада о деятельности Уполномоченного за календарный год и в Думу - специальных докладов (статья 33);

5) обеспечение Уполномоченного документами, принимаемыми Федеральным Собранием (статья 36).

Из приведенного перечня прямое отношение к законотворческому процессу имеет только первый пункт. И касается он, в основном, не рассматриваемых законопроектов, а законодательных предположений.

Поскольку текущий законотворческий процесс должен находиться в зоне контроля Уполномоченного, в ФКЗ необходимо внести дополнение о том, что омбудсмен вправе направить в Государственную Думу заключение на проект федерального конституционного закона, федерального закона, внесенный в Думу, либо подготовленный к рассмотрению в первом или во втором чтениях. При этом следует указать, что заключение Уполномоченного доводится до сведения депутатов. Кроме того, в ФКЗ должно быть отражено обеспечение Уполномоченного всеми законопроектами.

Несмотря на отсутствие указанных положений в конституционном законе, на протяжении всех лет существования института Уполномоченного заключения на проекты законов исправно направлялись им в Думу[[43]](#footnote-43). Однако отсутствие у данных заключений законного статуса препятствовало как обязательному ознакомлению с ними депутатов, так и опубликованию таких заключений в государственных СМИ в соответствии со статьей 30 ФКЗ.

Учитывая печальный опыт замалчивания мнения Уполномоченного по рассматриваемым законопроектам, следует не только внести дополнения в ФКЗ, но и отразить в Регламенте Государственной Думы приобщение заключений Уполномоченного, в случае их поступления, в раздаточный материал, представляемый профильным Комитетом в Совет палаты (статьи 114 и 122 Регламента).

4. Уполномоченный и общественный контроль

Проект федерального закона "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений их деятельности" был принят в первом чтении еще 16 сентября 2003 года. С тех пор всё встало.

Необходимость законодательно регламентировать в России общественную фиксацию нарушений прав человека в закрытых учреждениях (прежде всего - пенитенциарной системе и милиции) обсуждается давно. История проекта насчитывает более десяти лет. Цель его - обеспечить доступ общественности в колонии, следственные изоляторы, отделения милиции, места содержания задержанных.

Еще в специальном докладе Уполномоченного от 10 октября 2000 года "О нарушениях прав граждан сотрудниками МВД России и уголовно-исполнительной системы Минюста России" на основании анализа многочисленных жалоб, докладов НПО были отмечены повсеместные и широкомасштабные злоупотребления властью по отношению к людям, задержанным или лишенным свободы, и сделан вывод о неспособности правоохранительных ведомств, в том числе прокуратуры, самостоятельно решить эти проблемы. На протяжении ряда лет, в том числе во всех своих годовых докладах, Уполномоченный О.О.Миронов указывал на необходимость принятия закона об общественном контроле, т.е. об активном и разумно организованном участии общественности в постепенном исправлении ситуации. О том же продолжает говорить действующий омбудсман В.П.Лукин.

Проектом, принятым в первом чтении, субъектами общественного контроля определены общественные наблюдательные комиссии, образуемые в каждом регионе. Кандидатуры членов комиссии выдвигаются имеющими государственную регистрацию общественными объединениями, уставной целью которых является защита прав человека. Данные кандидатуры поступают к Уполномоченному, который, выступая в роли некой фильтрующей и организующей общественный контроль инстанции, утверждает членов комиссий. Хотя к кандидатам предъявляются некоторые формальные требования (дееспособность, возраст - старше 25 лет, отсутствие судимости), решение по существу принятия или отклонения омбудсманом той или иной кандидатуры не предусматривает формальной мотивации. Предполагается, что на выбор Уполномоченного должна влиять совокупность факторов: авторитет выдвинувшей кандидатуру организации, консультации с региональными омбудсменами и экспертами НПО, в том числе с собственным Экспертным советом, возможно - личные собеседования.

Полномочия утвержденных Уполномоченным членов комиссий весьма велики. Главное в их работе - то, ради чего, собственно, и продвигается проект, - контроль без предупреждения, внезапность. Члены комиссии (в составе не менее двух) без специального разрешения вправе посещать все места принудительного содержания (кроме психиатрических стационаров), опрашивать содержащихся там заключенных (с учетом их процессуального статуса), принимать от них жалобы, участвовать в работе комиссий по изменению режима содержания. Беседы членов комиссии с арестованными и осужденными должны происходить в условиях, позволяющих представителю учреждения видеть их, но не слышать. Должностные лица обязаны безотлагательно принимать членов комиссии.

В настоящее время законопроект завис в стадии подготовки ко второму чтению. С учетом того, что деятельность Уполномоченного, в соответствии со статьей 103 Конституции, осуществляется в соответствии с федеральным конституционным законом, для реализации предложенной модели организации общественного контроля нуждается в дополнении и ФКЗ, в который должна быть внесена общая норма о праве омбудсмена утверждать членов общественных наблюдательных комиссий и принимать решения о прекращении их полномочий в порядке, определяемом федеральными законами.

Если эпопея с юридическим оформлением общественного контроля за обеспечением прав заключенных когда-нибудь успешно завершится, это можно будет считать первым этапом становления института гражданского контроля, в который будет включен, как связующее звено гражданского общества и власти, федеральный омбудсмен. В дальнейшем строительство системы общественного наблюдения могло бы включить в себя контроль за обеспечением прав детей (прежде всего, в интернатных учреждениях), за обеспечением прав человека при оказании психиатрической помощи, гражданский правозащитный контроль в Вооруженных Силах.

Развитие института региональных омбудсменов

Как уже отмечалось, статья 5 ФКЗ относит учреждение должности уполномоченного по правам человека в субъекте РФ к ведению самого субъекта РФ. Данная норма ФКЗ является факультативной и не порождает обязанности регионального законодателя принять соответствующий закон. В результате в ряде регионов законы об уполномоченном приняты, в части из них избраны и действуют омбудсмены, в большинстве же субъектов Федерации данный вопрос остается нерешенным либо даже не обсуждается. Такое положение приводит к неравенству российских граждан по уровню их институциональной защищенности в зависимости от территории проживания.

Мнение, что учреждение либо неучреждение должности территориального омбудсмена должно рассматриваться в порядке статьи 73 Конституции как предмет исключительного ведения субъекта Федерации, представляется ошибочным. Институт омбудсмена создается, прежде всего, для защиты прав и свобод человека, что, согласно пункту "б" части 1 статьи 72 Конституции находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов. По предметам совместного ведения, согласно статье 76 Конституции, издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Из сказанного явствует, что, во-первых, федеральное регулирование деятельности региональных омбудсменов вполне конституционно, во-вторых - регулирование вопросов деятельности уполномоченного субъекта РФ федеральным конституционным законом не вполне корректно. В соответствии со статьей 108 Конституции, федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией.

Выходом из сложившейся ситуации может быть подключение федерального Уполномоченного к формированию института региональных омбудсменов, что дает основания включить в ФКЗ нормы (или даже отдельную главу) по данному предмету. В таком случае, в целях придания региональным уполномоченным большей независимости от местных органов власти целесообразно предусмотреть в ФКЗ внесение или предложение Уполномоченным субъекту РФ кандидатуры регионального омбудсмена или даже нескольких кандидатур, из которых представительный орган субъекта Федерации мог бы сделать самостоятельный выбор. При таком подходе в ФКЗ вполне можно было бы определить порядок и условия внесения кандидатуры (кандидатур), а также установить, что досрочное освобождение уполномоченного по правам человека в субъекте РФ допускается с согласия федерального Уполномоченного, за исключением несомненных случаев (тяжелая болезнь или смерть, вступление в силу обвинительного приговора суда в отношении омбудсмена)[[44]](#footnote-44).

Что касается компетенции регионального уполномоченного, то здесь имеется ряд проблем, предложения по законодательному решению которых неоднократно вносились, но неизменно отклонялись Думой.

Основная трудность горизонтального распространения службы в России связана с очевидным правовым пробелом: эффективное исполнение региональным омбудсменом своих обязанностей невозможно без определения пределов его полномочий в той сфере, где, по Конституции, установлено федеральное регулирование. Восполнить этот пробел предлагалось либо путем внесения дополнений в ФКЗ (что не совсем правильно), либо отдельным федеральным законом.

Занимаясь восстановлением прав граждан по жалобам, региональный уполномоченный должен обладать правом посещения не только государственных органов и учреждений, подведомственных субъекту Федерации, органам местного самоуправления, но территориальных учреждений и органов федерального подчинения. Должностные лица этих органов должны быть обременены обязанностью безотлагательно принимать регионального омбудсмена по вопросам его деятельности. Это относится, прежде всего, к учреждениям уголовно-исполнительной системы, воинским частям, расположенным на соответствующей территории. Без закрепления таких полномочий защищать права граждан местный омбудсмен не может: допускать его или нет на территорию колонии либо воинской части зависит от доброй воли начальника или командира[[45]](#footnote-45).

Столь же актуально право Уполномоченного субъекта РФ знакомиться с уголовными, гражданскими делами, делами об административных правонарушениях при поступлении жалоб от лиц, находящихся в его территориальной юрисдикции. В противном случае, т.е. не обладая таким правом, а лишь переправляя поступающие к нему жалобы "по принадлежности", Уполномоченный вынужден ограничиваться почтово-пересыльными функциями, а его реальная компетенция существенно ограничивается разборками коммунальных проблем. Важность для населения и этих проблем не вызывает сомнений. Но в каждом регионе есть исправительные колонии, следственные изоляторы, расположены воинские части, в которых с правами человека не все благополучно.

Другая проблема - свидетельский иммунитет уполномоченного по правам человека в субъекте РФ. По сути, омбудсмен выступает как адвокат, доверенный представитель обратившихся к нему граждан - недаром во многих странах (например, в Испании, Хорватии) эта должность именуется "народный защитник", а Конституция Румынии называет уполномоченного по правам человека "адвокатом народа". Человек, обратившийся к региональному уполномоченному с просьбой защитить его права, должен быть уверен, что сообщаемые им сведения не будут использованы против него ни при каких обстоятельствах.

Вывод по второй главе: в отсутствие необходимого регулирования на федеральном уровне, стремясь создать действенную службу защиты прав человека в своих регионах, субъекты Федерации в большинстве случаев самостоятельно ввели соответствующие нормы в свои законы. Хотя это свидетельствует о понимании субъектами Федерации значимости должности регионального защитника прав человека, субъект Федерации не вправе определять порядок деятельности федеральных органов, в том числе устанавливать их обязанности, а также осуществлять процессуальное регулирование в части свидетельского иммунитета. Представляется, что принятие специального федерального закона, посвященного указанным проблемам компетенции и статуса уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, не противоречило бы Конституции и послужило бы ликвидации досадного правового вакуума.

# Заключение

В заключение проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1). Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации представляет собой совокупность существующих на федеральном, региональном и муниципальном уровне уполномоченных по правам человека, специализированных уполномоченных (уполномоченных по правам ребенка и т. п.) – органов со специфическими целями, функциями и принципами деятельности по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

2). Существуют две цели деятельности уполномоченных по правам человека: содействие реализации прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (основная) и повышение эффективности государственного и муниципального управления (косвенная). В достижении первой цели уполномоченные выполняют следующие функции: восстанавливающую нарушенные права и свободы, посредническую (медиаторскую), правотворческую (способствующую выявлению пробелов и противоречий в законодательстве о правах и свободах), информационно- воспитательную. В реализации второй цели уполномоченные осуществляют иные функции: контрольную, консультационную, координационную.

3). Систему принципов эффективного функционирования уполномоченных по правам человека составляют: независимость (институциональная, функциональная и персональная); доступность (информационная – высокой уровень информированности населения о деятельности Уполномоченного и организационная – способ организации работы Уполномоченного по правам человека и его аппарата с учетом физической возможности и удобства обращения с жалобой для всех жителей страны); оперативность (восстановление нарушенных действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих прав и свобод индивидов за минимальный срок с момента начала производства по жалобе); законность; справедливость; гласность; взаимодействие с другими государственными органами, обеспечивающими права и свободы человека и гражданина; соответствие поставленных перед Уполномоченным по правам человека задач и предоставленных полномочий.

4). Механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации – это система органов публичной власти, институтов гражданского общества, общественных и иных организаций и правовых средств, применяемых ими в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Механизм включает в себя следующие элементы: охрану прав и свобод, защиту прав и свобод, квалифицированную юридическую помощь, пропаганду прав и свобод.

5). Учитывая важное место Уполномоченного по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, в Конституции РФ необходимо закрепить статус уполномоченных по правам человека, действующих на федеральном, региональном и местном уровнях.

6). В целях конструктивного взаимодействия уполномоченных по правам человека по обеспечению прав и свобод человека и гражданина необходимо формирование и законодательное закрепление системы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, основанной на принципах координации, сотрудничества и взаимопомощи, посредством внесения изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в РФ», а также принятия Федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ».

7). Для повышения гарантий независимости уполномоченных по правам человека следует установить уголовную ответственность за вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с целью повлиять на его решения, а равно за воспрепятствование его деятельности; закрепить в Федеральном законе «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ» гарантии неприкосновенности региональных уполномоченных по правам человека и возможность оказания финансовой помощи из бюджета РФ бюджетам субъектов РФ в форме субвенций или субсидий на финансирование их деятельности; детально регламентировать процедуру досрочного прекращения полномочий уполномоченных по правам человека.

8). С целью реализации принципов организационной доступности и оперативности деятельности Уполномоченного требуется наделить региональных уполномоченных по правам человека компетенцией рассматривать жалобы на решения и действия (бездействие) должностных лиц территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих свои полномочия на территории соответствующего субъекта РФ.

9). Для повышения эффективности деятельности уполномоченных по правам человека по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан необходимо усилить корреспондирующие обязанности органов и должностных лиц публичной власти. В этих целях предлагается законодательно закрепить обязанность судебных органов и прокуратуры письменно уведомлять Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ о результатах рассмотрения их ходатайств и заявлений не позднее одного месяца со дня их поступления; конкретизировать статью 17.2. «Воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» Кодекса РФ об административных правонарушениях и ужесточить штрафные санкции.

# Список использованных источников и литературы

Нормативные акты

1. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2009. - N 46. - ст. 4532.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2009 г. N 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2002. - N 1 (часть I). - ст. 1.
3. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2009. - N 46. - ст. 4532.
4. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2008. - N 52 (часть I). - ст. 4921.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993), (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ).
6. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной думы» // Российская газета от 31 декабря 2008 года.
7. Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. N 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2008. - N 30. - ст. 3012.
8. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: Федеральный конституционный закон от 5 апреля 2005 г. N 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. - 2005. - N 15. - ст. 1273.
9. О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. N 5-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. - 2004. - N 27. - ст. 2710.
10. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. - 1997. - N 9. - Ст. 1011.
11. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1996. - N 25. - ст. 2954.
12. О государственных должностях Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. N 32 // Собрание законодательства РФ. - 1995. - N 3. - ст. 173.
13. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. - 1994. - N 13. - ст. 1447.
14. О Декларации прав и свобод человека и гражданина: Постановление ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. N 1920-I // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. - 1991. - N 52. - ст. 1865.

Нормативно-правовые акты

1. О докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 7 июля 2006 г. N 234-СФ // Собрание законодательства РФ. - 2006. - N 29. - ст. 3159.
2. О докладе Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О положении детей в Российской Федерации»: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 23 июня 2006 г. N 199-СФ // Собрание законодательства РФ. - 2006. - N 27. - ст. 2908.
3. О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации»: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 8 февраля 2006 г. N 36-СФ // Собрание законодательства РФ. - 2006. - N 7. - ст. 746.
4. О докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 год: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 27 апреля 2005 г. N 131-СФ // Собрание законодательства РФ. - 2005. - N 19. - ст. 1774.
5. О проекте федерального закона N 99037902-2 «Об Уполномоченном Федерального Собрания Российской Федерации по правам народов Российской Федерации»: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 12 января 2005 г. N 1419-IV ГД // Собрание законодательства РФ. - 2005. - N 4. - ст. 239.
6. Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 13 апреля 2005 г. N 9-Г05-7 // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС Гарант
7. О проекте федерального конституционного закона N 359878-3 «О внесении дополнения и изменения в статью 5 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13 февраля 2004 г. N 88-IV ГД // Собрание законодательства РФ. - 2004. - N 8. - ст. 632.
8. О проекте федерального конституционного закона N 342558-3 «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13 февраля 2004 г. N 87-IV ГД // Собрание законодательства РФ. - 2004. - N 8. - ст. 631.
9. О назначении Лукина Владимира Петровича на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13 февраля 2004 г. N 77-IV ГД // Собрание законодательства РФ. - 2004. - N 8. - ст. 623.
10. О проекте федерального закона N 151807-3 «Об Уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации»: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19 марта 2003 г. N 3757-III ГД // Собрание законодательства РФ. - 2003. - N 13. - ст. 1219.
11. О проекте федерального конституционного закона N 98026929-2 «О внесении дополнений в статью 5 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19 марта 2003 г. N 3756-III ГД // Собрание законодательства РФ. - 2003. - N 13. - ст. 1218.
12. О проекте федерального конституционного закона N 80072-3 «О внесении изменения и дополнений в статью 5 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19 марта 2003 г. N 3755-III ГД // Собрание законодательства РФ. - 2003. - N 13. - ст. 1217.
13. О назначении Миронова Олега Орестовича на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 мая 1998 г. N 2496-II ГД // Собрание законодательства РФ 1998. - N 21. - ст. 2217.

Научно-методическая литература

1. Алиева И.Д. Защита гражданских прав прокурором и иными уполномоченными органами. - Волтерс Клувер, 2009.
2. Ананьин А. Как связаться с Уполномоченным по правам человека // Российская юстиция. 2009. N 5.
3. Барри Д. Конституционный суд России глазами американского юриста // Государство и право. – 2008. – № 12. – С. 86-87
4. Батова О.С. Пути устранения противоречий гражданского процессуального и семейного законодательства при рассмотрении споров. связанных с воспитанием детей // Журнал российского права. 2008. N 6
5. Башимов М.С. Становление и перспективы института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. N 7
6. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. - М., 2009.
7. Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в РФ». – М.: Норма, 2008. – С. 91.
8. Вестник восстановительной юстиции. Выпуск 5 (Правовое обеспечение практики восстановительной юстиции) – М., 2009. – С. 107.
9. Гаврилов Ю. Защитник и правозащитник договорились // Российская газета от 22 июня 2008.
10. Голубев В.В. Как побороть иммунитет от уголовной ответственности // Законодательство. 2008. N 9.
11. Жерар Дельбофф. Уполномоченный по правам человека во Франции // Общая тетрадь. – 2008. – №3(18). – С. 70-74.
12. Зубарев С.М. Новое в уголовном и уголовно-исполнительном законодательстве: некоторые аспекты гуманизации карательной политики // Журнал российского права. 2009. N 4
13. Иванов С.А. Соотношение закона и подзаконного нормативного правового акта Российской Федерации: Монография. - М.: Народный учитель, 2009. - 186 с.
14. Интервью с В.П. Лукиным о проблемах защиты прав личности // Российская газета. – 2008. – 3 ноября.
15. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник (3-е издание. переработанное и дополненное). – Юристъ, 2009.
16. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. Г.А. Жилина. - М.: ТК Велби. 2009.
17. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. - 5-е изд., перераб. и доп./под общ. ред. Е.Н. Сидоренко. - ТК Велби. Изд-во Проспект. 2010.
18. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю.М.Козлова. - М.: Юристъ. 2009.
19. Комментарий к ФКЗ “Об Уполномоченном по правам человека в РФ” / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева.– М., 2009. С. 36-69.
20. Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010.
21. Лентовска Е. Как начиналась работа уполномоченного по гражданским правам. - М., 2007.
22. Мелик-Дадаева И.А. Институт омбудсмана в скандинавских странах//Научная информация о состоянии преступности и борьбе с нею в капиталистических странах. 2006. № 94. -С. 96.
23. Московская областная Дума приняла закон, лишающий омбудсмена независимости // Законность. – 2008. – №12. – С. 33.
24. Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации: Досье на проект федерального закона N 71392-3 // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС Гарант.
25. Об уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации: Досье на проект федерального закона N 205828-3 // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС Гарант
26. Об Уполномоченном Федерального Собрания Российской Федерации по правам народов Российской Федерации: Досье на проект федерального закона N 99037902-2 // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС Гарант.
27. Османов Т.С. Имеет ли право обратиться в суд надзорной инстанции Уполномоченный по правам человека // Юрист. 2009. N 6.
28. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 16 июня 1999 г. «О соблюдении прав граждан, страдающих психическими расстройствами» // Российская газета. – М., 2000. – 288 с.
29. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах. - М., 2008.
30. Сунгуров А.Ю. Сравнительный анализ института Омбудсмана. Материалы конференции «Петербургский Омбудсман» от 21-22 октября 2007 года. – СПб., 2007. – С. 42-43.
31. Хаманева Н.Ю. Постатейный комментаpий к Федеральному конституционному закону Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации. - Система ГАРАНТ, 2008.
32. Хаманева Н.Ю. Правовой институт уполномоченного по правам человека // Гражданин и право. 2009. N 6.
33. Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека - защитник прав граждан. - М.: Институт государства и права РАН. Серия Новое в юридической науке и практике. 2008.
34. Чуксина В.В. Сравнительно-правовой анализ государственных несудебных правозащитных институтов: комиссия по правам человека и омбудсмен // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. N 4
35. Шишкова А. Институт омбудсмана // Адвокат. – 2007. – № 12. – С. 17-20.
1. Мелик-Дадаева И.А. Институт омбудсмана в скандинавских странах//Научная информация о состоянии преступности и борьбе с нею в капиталистических странах. 2006. № 94. -С. 96. [↑](#footnote-ref-1)
2. Башимов М.С. Становление и перспективы института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. N 7 [↑](#footnote-ref-2)
3. Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. С.125. [↑](#footnote-ref-3)
4. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» № 1-ФКЗ от 26 февраля 1997 // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011. [↑](#footnote-ref-4)
5. Хаманева Н.Ю. Постатейный комментаpий к Федеральному конституционному закону Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации. - Система ГАРАНТ, 2008. [↑](#footnote-ref-5)
6. Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека - защитник прав граждан. - М.: Институт государства и права РАН. Серия Новое в юридической науке и практике. 2008. [↑](#footnote-ref-6)
7. Голубев В.В. Как побороть иммунитет от уголовной ответственности // Законодательство. 2008. N 9. [↑](#footnote-ref-7)
8. Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в РФ». – М.: Норма, 2008. – С. 91. [↑](#footnote-ref-8)
9. Батова О.С. Пути устранения противоречий гражданского процессуального и семейного законодательства при рассмотрении споров. связанных с воспитанием детей // Журнал российского права. 2008. N 6 [↑](#footnote-ref-9)
10. Ананьин А. Как связаться с Уполномоченным по правам человека // Российская юстиция. 2009. N 5. [↑](#footnote-ref-10)
11. Башимов М.С. Становление и перспективы института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. N 7 [↑](#footnote-ref-11)
12. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник (3-е издание. переработанное и дополненное). – Юристъ, 2009. С. 167. [↑](#footnote-ref-12)
13. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах. - М., 2008. С.54. [↑](#footnote-ref-13)
14. Чуксина В.В. Сравнительно-правовой анализ государственных несудебных правозащитных институтов: комиссия по правам человека и омбудсмен // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. N 4 [↑](#footnote-ref-14)
15. Шишкова А. Институт омбудсмана // Адвокат. – 2007. – № 12. – С. 18. [↑](#footnote-ref-15)
16. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной думы» // Российская газета от 31 декабря 2008 года. [↑](#footnote-ref-16)
17. См.: Сунгуров А.Ю. Сравнительный анализ института Омбудсмана. Материалы конференции «Петербургский Омбудсман» от 21-22 октября 2007 года. – СПб., 2007. – С. 42-43. [↑](#footnote-ref-17)
18. См.: Барри Д. Конституционный суд России глазами американского юриста // Государство и право. – 2008. – № 12. – С. 86-87 [↑](#footnote-ref-18)
19. Федеральный закон Российской Федерации от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1994. – № 2. – Ст. 74. [↑](#footnote-ref-19)
20. См.: Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в РФ». – М.: Норма, 2008. – С. 91. [↑](#footnote-ref-20)
21. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 16 июня 1999 г. «О соблюдении прав граждан, страдающих психическими расстройствами» // Российская газета. – М., 2000. – 288 с. [↑](#footnote-ref-21)
22. Хаманева Н.Ю. Правовой институт уполномоченного по правам человека // Гражданин и право. 2009. N 6. [↑](#footnote-ref-22)
23. Сунгуров А.Ю. Сравнительный анализ института Омбудсмана. Материалы конференции «Петербургский Омбудсман» от 21-22 октября 2007 года. – СПб., 2007. – С. 42-43. [↑](#footnote-ref-23)
24. Комментарий к ФКЗ “Об Уполномоченном по правам человека в РФ” / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева.– М., 2009. С. 36-69. [↑](#footnote-ref-24)
25. Московская областная Дума приняла закон, лишающий омбудсмена независимости // Законность. – 2008. – №12. – С. 33. [↑](#footnote-ref-25)
26. Османов Т.С. Имеет ли право обратиться в суд надзорной инстанции Уполномоченный по правам человека // Юрист. 2009. N 6. [↑](#footnote-ref-26)
27. Интервью с В.П. Лукиным о проблемах защиты прав личности // Российская газета. – 2008. – 3 ноября. [↑](#footnote-ref-27)
28. Жерар Дельбофф. Уполномоченный по правам человека во Франции // Общая тетрадь. – 2008. – №3(18). – С. 70-74. [↑](#footnote-ref-28)
29. Вестник восстановительной юстиции. Выпуск 5 (Правовое обеспечение практики восстановительной юстиции) – М., 2009. – С. 107. [↑](#footnote-ref-29)
30. Московская областная Дума приняла закон, лишающий омбудсмена независимости // Законность. – 2008. – №12. – С. 33. [↑](#footnote-ref-30)
31. Закон РФ от 21 июля 1993г. №5485-1 “О государственной тайне” (с изм. от 1 декабря 2007г.) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – №46. – Ст. 4673. [↑](#footnote-ref-31)
32. Об Уполномоченном Федерального Собрания Российской Федерации по правам народов Российской Федерации: Досье на проект федерального закона N 99037902-2 // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС Гарант. [↑](#footnote-ref-32)
33. Комментарий к ФКЗ “Об Уполномоченном по правам человека в РФ” / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева.– М., 2009. С. 47. [↑](#footnote-ref-33)
34. Шишкова А. Институт омбудсмана // Адвокат. – 2007. – № 12. – С. 17-20. [↑](#footnote-ref-34)
35. Кодекс об административных правонарушениях от 30 декабря 2001г. №195-ФЗ (с изм. от 6 декабря 2007г.) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – №1 (часть 1). – Ст. 1. [↑](#footnote-ref-35)
36. Иванов С.А. Соотношение закона и подзаконного нормативного правового акта Российской Федерации: Монография. - М.: Народный учитель, 2009. С.138. [↑](#footnote-ref-36)
37. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник (3-е издание. переработанное и дополненное). – Юристъ, 2009. [↑](#footnote-ref-37)
38. Гаврилов Ю. Защитник и правозащитник договорились // Российская газета от 22 июня 2008. [↑](#footnote-ref-38)
39. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. - М., 2009. [↑](#footnote-ref-39)
40. Комментарий к ФКЗ “Об Уполномоченном по правам человека в РФ” / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева.– М., 2009. С. 61. [↑](#footnote-ref-40)
41. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. Г.А. Жилина. - М.: ТК Велби. 2009. [↑](#footnote-ref-41)
42. Османов Т.С. Имеет ли право обратиться в суд надзорной инстанции Уполномоченный по правам человека // Юрист. 2009. N 6. [↑](#footnote-ref-42)
43. Шишкова А. Институт омбудсмана // Адвокат. – 2007. – № 12. – С. 20. [↑](#footnote-ref-43)
44. Шишкова А. Институт омбудсмана // Адвокат. – 2007. – № 12. – С. 20. [↑](#footnote-ref-44)
45. Чуксина В.В. Сравнительно-правовой анализ государственных несудебных правозащитных институтов: комиссия по правам человека и омбудсмен // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. N 4 [↑](#footnote-ref-45)