**Содержание**

Введение

1. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в РФ государственно-правовой системе РФ

1.2 Основные этапы развития института Уполномоченного по правам человека в РФ

1.3 Законодательное регулирование института Уполномоченного по правам человека в РФ

2. Правовой статус Уполномоченного по правам человека в РФ

2.1 Порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в РФ

2.2 Функции Уполномоченного по правам человека в РФ

2.3 Полномочия и порядок деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ

3. Правовые проблемы участия Уполномоченного по правам человека в совершенствования законодательства в РФ

Заключение

Список использованных источников

**Введение**

Сегодня интерес к человеку, проблеме достоинства личности становится одним из основных проявлений подлинного демократизма в жизни современного общества. Вступление России в Совет Европы обусловило необходимость приведения российского законодательства в соответствие с международными и европейскими стандартами в области защиты прав и свобод человека[[1]](#footnote-1).

Решению такой сложной задачи как необходимости поиска новых институциональных форм, которые помогли бы сделать механизм защиты прав человека в России более эффективным, максимально затруднить возможность их бесконтрольного попрания со стороны государства и его служащих, могло бы способствовать создание и развитие института Уполномоченного по правам человека (омбудсмена), который сформировался в рамках европейской правовой традиции и существует сегодня во многих странах мира. Его особая роль состоит в том, что он находится как бы между обществом и властью, являясь своеобразным “мостом” между ними, каналом обратной связи. С одной стороны, это орган государства, имеющий достаточную степень самостоятельности, но в то же время это и агент гражданского общества, призванный реагировать на нарушения прав человека со стороны государственных структур и чиновников и применять предоставленные ему меры воздействия. В принципе любой государственной машине свойственно стремление подмять под себя общество. Весь вопрос лишь в эффективности сдерживающих механизмов, стоящих на страже права и гражданской свободы, не дающих государству пустить свои корни в общественную среду слишком глубоко. Таким механизмом мог бы стать институт омбудсмена, который сегодня, пусть болезненно и трудно, но все-таки возникает в России.

Задачей Уполномоченного по правам человека по Конституции РФ 1993 г. является обеспечение свободы отношений между гражданами и государственными структурами, защита граждан от правонарушений и бюрократических извращений[[2]](#footnote-2). По мнению Уполномоченного по правам человека в РФ В.П. Лукина “… этот институт создан для того, чтобы осуществлять государственную защиту прав человека внесудебными методами. Это дополнительные методы. Уполномоченный не влияет существенным образом на судебную практику, но до суда и после суда, комментируя его с точки зрения процессуальных возможных нарушений, он существенным образом влияет на восстановление утерянных прав. Что касается базовой защиты Конституции и прав человека, то по Конституции, ею является Президент РФ”[[3]](#footnote-3).

Таким образом, выбранная тема настоящей работы представляется весьма актуальной.

Целью исследования является формулирование и обоснование основных теоретических положений института Уполномоченного по правам человека, определение его места и назначения в современной правовой системе и современном обществе РФ.

Реализация постановленной цели осуществлялась путем решения следующих задач: рассмотреть историю становления и развития института Уполномоченного по правам человека в РФ; рассмотреть правовой статус Уполномоченного по правам человека в РФ; проанализировать проблемы участия Уполномоченного в совершенствовании законодательства РФ.

Структура работы включает в себя введение, три главы, объединяющих шесть параграфов, заключение и список использованных источников.

# 1. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в РФ

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

Конституционно-правовой институт народного защитника впервые появился в Швеции в 1809 г., но закрепление на конституционном уровне получил только во второй половине XX в. Во многих государствах институт омбудсмена стал неотъемлемой частью юридической системы, так как он выражает точку зрения гражданского общества и доводит ее до сведения исполнительных и законодательных органов. Регламентированность этого института весьма различна: от целой главы в Конституции Намибии[[4]](#footnote-4), до простого упоминания в полномочиях представительного органа, который его назначает (ст. 103 Конституции РФ).

Согласно определению международной ассоциации юристов, народный защитник “омбудсмен” – это “служба, предусмотренная Конституцией или актом законодательной власти, возглавляемая независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которая ответственна перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению и уполномочена проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия, представлять доклады”[[5]](#footnote-5).

Таким образом, в государственно-правовом смысле омбудсмен понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан, и опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений[[6]](#footnote-6).

Учреждение в России должности Уполномоченного по правам человека закреплено в ст. 103 Конституции РФ, в соответствии с которой к ведению Государственной Думы Федерального Собрания РФ относится назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, т.е. упоминание о нем дано через призму компетенции Государственной Думы. Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13 февраля 2004 г. на должность Уполномоченного по правам человека в РФ назначен Лукин Владимир Петрович[[7]](#footnote-7).

К сожалению, в Конституции нет отдельной специальной нормы, посвященной данному институту, как это имеет место в других странах. Остается неясным, почему предпочтительнее для законодателя оказался такой вариант оформления в Конституции РФ нового правозащитного механизма.

Основная задача Уполномоченного – это помощь гражданам в восстановлении их нарушенных прав. Он также должен способствовать совершенствованию российского законодательства, касающегося прав человека и гражданина, приведению его в соответствие с международными стандартами, правовому просвещению в этой сфере. Выполнение этих задач обеспечивается наделением Уполномоченного специфическими средствами таких как, например, направление заключений, обращение в судебные органы, обращение к субъектам законодательной инициативы, представлении ежегодного доклада Государственной Думе и т. д.

Важным моментом статуса Уполномоченного является его независимость и неподотчетность каким-либо государственным органам и должностным лицам. Этот институт пользуется значительной самостоятельностью, несравнимой с другими органами. Такая независимость является основным условием и предпосылкой выполнения контрольно-надзорной функции, которые ему доверяет конституционно-правовой порядок. Подобная практика существует и в других странах. Так, например, в соответствии с Конституцией Португалии проведор в течение срока своей выборной должности не подлежит никакому контролю, является суверенным и распоряжается средствами, которые ему ежегодно выделяет парламент.

При выполнении возложенных на Уполномоченного функций он должен руководствоваться Конституцией РФ, ФКЗ “Об Уполномоченном по правам человека в РФ”[[8]](#footnote-8), законодательством РФ, кроме этого, он должен согласовывать свою деятельность, опираясь на общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ.

Уполномоченный должен собственными средствами способствовать восстановлению нарушенных прав и свобод граждан. В этой связи введение в России подобного института как дополнительного средства защиты гражданских прав не связано с отменой или пересмотром компетенции других государственных органов, обеспечивающих эту защиту, таких как, например, судебные органы, прокуратура и др. Ведь именно разветвленная система различных органов может помочь парламентскому Уполномоченному в успешном осуществлении его функций. Чем больше существует способов ликвидации нарушений законности, прав и свобод граждан, тем демократичнее общество.

Учитывая федеративный характер устройства российского государства, Закон об уполномоченном предусматривает возможность децентрализации службы Уполномоченного путем учреждения подобных органов в субъектах РФ, т.е. создание нескольких уровней уполномоченного на территории страны. На июль 2006 г. Уполномоченные по правам человека работают в 43 субъектах РФ.

Практика зарубежных стран Швеции, Финляндии, ФРГ и др. свидетельствуют о целесообразности формирования этих органов также и по отраслевому принципу, на основании специализации института Уполномоченного с тем, чтобы он, имея возможность в полную силу реализовать свои контрольно-надзорные функции в случае нарушения прав и свобод граждан, учитывая специфику различных сфер, где могут возникнуть конфликтные ситуации, например, по защите прав в сфере информации, по делам военнослужащих, по делам несовершеннолетних и т.д. По данным на июль 2004 г. в 6 субъектах РФ учреждена должность Уполномоченного по правам ребенка[[9]](#footnote-9).

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

Учреждение института Уполномоченного по правам человека в РФ 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 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 г. – 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.

После появления института омбудсмена в государствах Восточной и Центральной Европы в конце 80-х – начале 90-х гг. стали поступать предложения ученых (Э.М. Аметистов, В. Кикоть, Н.Ю. Хаманева) об учреждении в нашей стране должности Уполномоченного по правам человека[[10]](#footnote-10). В основном до недавнего времени институт омбудсмена исследовался учеными (Ю.С. Шемшученко, Г.А. Мурашин, В.А. Туманов, В.В. Маклаков, В.В. Бойцова и Л.В. Бойцова) в рамках административного и конституционного права зарубежных стран[[11]](#footnote-11). Исследованиями этой проблемы плодотворно занимались А.С. Автономов, Т.А. Васильева, И.С. Власов, О.В. Воробьев, В. Гладышев, Н.М. Касаткина, Н.С. Колесова, И.А. Ледях, Е.А. Лукашева, И.А. Мелик-Дадаев, М.А. Никифирова, Н.Ю. Трещетенкова. В этот период появляется ряд интересных и глубоких работ по формированию института омбудсмена в России, защите прав граждан в различных сферах, анализируется зарубежный опыт[[12]](#footnote-12). В 1997 г. Институт государства и права выпустил сборник “Защита прав человека” (под ред. члена - корреспондента РАН Е.А. Лукашевой).

Важной вехой стало принятие в ноябре 1991 г. Верховным Советом Декларации прав человека и гражданских свобод, в которой декларировалась необходимость парламентского Уполномоченного по правам человека. Тем самым была создана правовая основа для дальнейшей работы по конституционной регламентации этого независимого института.

При подготовке конституционных проектов институт Уполномоченного по правам человека оказался в сфере повышенного внимания политиков и законодателей. В Конституции РФ (п. “д” ч. 1 ст. 103) были заложены нормы, согласно которым к ведению Государственной Думы относятся назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом. Правозащитному институту был придан статус конституционного.

Должность Уполномоченного по правам человека в РФ учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Предполагается, что его деятельность поможет решать весьма важные проблемы, активно пресекать факты нарушения прав человека, бороться с бюрократией.

С учетом федеративного устройства нашего государства должность Уполномоченного по правам человека, как уже было отмечено выше, учреждается также в субъекте РФ в соответствии с уставом, законом субъекта РФ. Во многих субъектах России действуют уполномоченные по правам человека, а в большинстве из них пошли по пути создания комиссий по правам человека. Уполномоченный защищает гражданские права независимо от места проживания гражданина России, поскольку они не могут быть различными в зависимости от субъекта Федерации[[13]](#footnote-13).

## 1.3 Законодательное регулирование института Уполномоченного по правам человека в РФ

Впервые правовая основа деятельности Уполномоченного по правам человека в России была создана ст. 40 Декларации прав и свобод человека и гражданина РФ от 22 ноября 1991 г.[[14]](#footnote-14), которая не только закрепила новое для российской правовой системы должностное лицо, но и заложила основные принципы его формирования, функции и порядок их осуществления.

Согласно Декларации Парламентский уполномоченный по правам человека назначался Верховным Советом РСФСР сроком на пять лет, был подотчетен ему и обладал той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР. Целью деятельности Парламентского уполномоченного являлось осуществление парламентского контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина РФ, а порядок осуществления функций устанавливался специальным законом.

При подготовке проектов Конституции России в первоначальных вариантах народный защитник именовался Государственным комиссаром Верховного Совета РФ по правам человека, в последующих – Парламентским уполномоченным по правам человека, Уполномоченным Верховного Совета РСФСР по правам человека.

Общеизвестно, что Конституция РФ 1993 г. в ст. 103 предусмотрела в качестве одной из компетенций Государственной Думы назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом №1-ФКЗ, который был принят только 26 февраля 1997 г.

Принятие данного закона обеспечивает гарантию независимости и эффективной работы института омбудсмена, который “независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам”.

Еще до принятия ФКЗ Регламентом Государственной Думы (принятым 25 марта 1994 г.) был закреплен ряд положений, относящихся к порядку избрания Уполномоченного, также как его взаимоотношению с Государственной Думой.

Действующий в настоящее время Регламент Государственной Думы 1998 г.[[15]](#footnote-15), так же как и предыдущий закрепляет право Уполномоченного присутствовать на любом открытом или закрытом заседании палаты.

Кроме вышеперечисленных правовых актов, к правовым основам деятельности Уполномоченного по правам человека относятся также ФКЗ о Конституционном Суде РФ, Уголовно-исполнительный, Гражданско-процессуальный, Уголовно-процессуальный кодексы, законы о международных договорах РФ, об актах гражданского состояния, о государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей и др.

# 2. Правовой статус Уполномоченного по правам человека в РФ

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

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. 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.

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[[16]](#footnote-16).

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[[17]](#footnote-17).

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 Функции Уполномоченного по правам человека в РФ

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.

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[[18]](#footnote-18).

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)[[19]](#footnote-19).

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”[[20]](#footnote-20).

## 2.3 Полномочия и порядок деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ

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.

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 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”[[21]](#footnote-21).

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.

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.

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[[22]](#footnote-22).

Законодательство РФ предусматривает юридическую ответственность за вмешательство в деятельность Уполномоченного. В соответствии со ст.17.2 КоАП РФ[[23]](#footnote-23) 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.

# 3. Правовые проблемы участия Уполномоченного по правам человека в совершенствования законодательства в РФ

Уполномоченный по правам человека способствует совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

В Законе об Уполномоченном не сказано о праве законодательной инициативы Уполномоченного. И мнение исследователей по этому поводу разделилось – некоторые высказываются в пользу наделения уполномоченных по правам человека правом законодательной инициативы, что существенно повысит его возможности и авторитет. В этом случае думается, такая коррекция Закона невозможна без внесения соответствующих изменений в Конституцию, а именно в ч. 1 ст. 104, устанавливающую круг субъектов законодательной инициативы.

Другие относятся к этой идее скептически, полагая, что ее реализация приведет к тому, что у уполномоченных не будет хватать времени на рассмотрение жалоб обращающихся к ним граждан[[24]](#footnote-24). Однако в законах некоторых субъектов РФ, например, Самарской области, содержится право законодательной инициативы Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.

В настоящее время влиять на совершенствование законодательства в области прав человека и гражданина Уполномоченный может путем обнародования в ежегодных докладах по итогам своей деятельности фактов, свидетельствующих о нарушении прав человека и гражданина и выступая с докладами на заседаниях Государственной Думы.

Так, в докладе по итогам деятельности Уполномоченного по правам человека в 2007 г. В.П. Лукин отметил, что правовое обеспечение условий, необходимых для достойной жизни и свободного развития человека, соблюдения его прав и свобод в соответствии с общепризнанными стандартами и международными обязательствами Российской Федерации, относится к приоритетным задачам Уполномоченного. Причиной нарушений прав человека нередко является несовершенство федеральных законов, противоречие их международным обязательствам Российской Федерации. Анализ поступающей к Уполномоченному информации о соблюдении гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав человека позволяет ему разрабатывать предложения по совершенствованию законодательства.

За последние два года Уполномоченный направил Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, комитеты Государственной Думы, иным субъектам права законодательной инициативы свыше 70 предложений, направленных на совершенствование федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, а также на внесение поправок в законопроекты, принятые Государственной Думой в первом чтении.

Обращения граждан свидетельствуют о несовершенстве федерального законодательства, регулирующего социально-экономические права человека, в частности на справедливое вознаграждение за труд, на уважение его собственности и обеспечение правосудием

Анализ обращений граждан о нарушениях их конституционных прав на свободу и личную неприкосновенность, допускаемых при отбывании ими административного ареста, свидетельствует, что они происходят, в частности, из-за отсутствия надлежащего правового регулирования этой меры административного наказания.

Эффективность совершенствования законодательства зависит от правовой экспертизы законов и законопроектов, позволяющей выявлять в них пробелы и несоответствия задачам правового регулирования, предлагать меры по их устранению. При этом важным является постоянное и системное взаимодействие Уполномоченного с палатами Федерального Собрания РФ.

Следует прямо сказать, что “достучаться” до законодателей Уполномоченному удается не всегда. Одной из основных причин этого является отсутствие правового регулирования порядка его взаимодействия с Советом Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания РФ.

Примером проблемы участия Уполномоченного по правам человека в усовершенствования законодательства можно назвать, например, отказ Уполномоченному по правам человека Владимиру Лукину в праве выступить 21 января на заседании Государственной Думы, посвященном исполнению закона о замене льгот денежными компенсациями.

Депутаты объясняют свое решение тем, что “массовых нарушений прав человека не было зафиксировано официально решениями органов государственной власти”. Однако констатация фактов грубого или массового нарушения прав и свобод граждан относится к компетенции Уполномоченного, она не требует никакого подтверждения решениями административных, судебных или законодательных органов.

Невзирая на это, Уполномоченному по правам человека вопреки Закону об Уполномоченном фактически было отказано в праве давать публичную оценку действиям властей различных уровней[[25]](#footnote-25).

**Заключение**

По мнению исследователей, российский вариант института Уполномоченного по правам человека ближе к модели независимого омбудсмена, хотя в отличие от стран, где действует такая модель, он не поставлен по своему правовому статусу в ряд высших органов государственной власти и не наделен мощными властными полномочиями. В то же время его задачи определены чрезвычайно широко. Поэтому, по мнению специалистов, российский омбудсмен представляет собой довольно уникальное явление и по характеру возложенных на него функций больше всего похож на румынского Адвоката народа, с той же декларативно широкой постановкой задачи и столь же малыми полномочиями по их реализации. Правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации характеризуется юридической неопределенностью и неконкретностью[[26]](#footnote-26).

Высказываются следующие предложения по усовершенствованию законодательства об Уполномоченном. Во-первых, Уполномоченный по правам человека должен обладать правом законодательной инициативы, что существенно повысит его возможности и авторитет. Но такая коррекция Закона невозможна без внесения соответствующих изменений в Конституцию, а именно в ч. 1 ст. 104, устанавливающую круг субъектов законодательной инициативы.

Кроме того, важный момент состоит в том, чтобы более четко прописать в Законе задачи Уполномоченного. В Закон необходимо внести дополнения, которые бы подчеркивали контрольную функцию омбудсмена.

Далее, нужно выработать определенную концепцию деятельности омбудсмена – определить, чем он должен заниматься, а чем нет, какие именно жалобы он должен рассматривать.

Таким образом, на сегодняшний день можно констатировать, что институт Уполномоченного по правам человека пока все еще находится в начальной стадии своего становления. В дальнейшем законодательство о нем, вероятно, будет совершенствоваться. Основываясь на опыте других стран, можно предполагать и надеяться, что он сможет стать эффективным инструментом контроля за деятельностью государственных органов и их должностных лиц, государственных служащих, контроля за соблюдением ими прав и свобод граждан.

А такой инструмент контроля крайне необходим, поскольку нарушения прав человека со стороны государственных структур и их служащих (в особенности это касается правоохранительных органов, которые, казалось бы, должны стоять на страже закона и прав и свобод граждан) происходят повсеместно. Существующие же механизмы защиты от этого произвола слишком слабы и неэффективны.

Развитие института Уполномоченного по правам человека может стать важным шагом в этом направлении. При этом существенным фактором, от которого во многом зависит эффективность его деятельности, является его опора в основном на институты негосударственной правозащиты, тесное взаимодействие с общественными правозащитными организациями. Омбудсмен должен объединить и консолидировать вокруг себя общественные институты, стать представителем гражданского общества во взаимоотношениях с государством. Только тогда он сможет стать действенным контролирующим органом, противодействующим нарушениям прав человека со стороны государства и его служащих.

**Список использованных источников**

1. Декларация прав и свобод человека и гражданина РФ от 22 ноября 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – №52. – Ст. 1865.
2. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
3. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ “Об Уполномоченном по правам человека в РФ” (с изм. от 16 октября 2006 г.) // Собрание Законодательства РФ. – 1997. – №9. – Ст. 1011.
4. Кодекс об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ (в редакции от 3 июля 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №1 (часть I). – Ст. 1.
5. Закон РФ от 21 июля 1993 г. №5485-1 “О государственной тайне” (с изм. от 1 декабря 2007 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – №41. – Ст. 4673.
6. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. №2134-II ГД “О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ” // Собрание Законодательства РФ. – 1998. – №7. – Ст. 801.
7. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13 февраля 2004 г. №77-IVГД “О назначении Лукина Владимира Петровича на должность Уполномоченного по правам человека в РФ” // Собрание Законодательства РФ. – 2004. – №8. – Ст. 623.
8. Александров А. Программа содействия развитию адвокатской деятельности // Адвокат. – 2006. – №6. – С. 12-15.
9. Башимов М.С. Становление и перспективы института Уполномоченного по правам человека в РФ // Журнал российского права. – 2007. – №7. – С. 14-16.
10. Вестник восстановительной юстиции. Выпуск 5 (Правовое обеспечение практики восстановительной юстиции) – М.: Общественный центр “Судебно-правовая реформа”. 2003. – 211 с.
11. Владимиру Лукина не дали выступить на заседании Государственной Думы // Российская газета. – 2005. – №7. – С. 17.
12. Жерар Дельбофф. Уполномоченный по правам человека во Франции // Общая тетрадь. – 2001. – №3(18). – С. 70-74.
13. Интервью с В.П. Лукиным о проблемах защиты прав личности // Российская газета. – 2006. – 3 ноября. – С. 5.
14. Интернет-конференция Уполномоченного по правам человека в РФ В.П. Лукина “Состояние российского законодательства в области прав человека и гражданина” // СПС Гарант.
15. Комарова В.В. Уполномоченный по правам человека в РФ // Государство и право. – 2005. – №9. – С. 21-25.
16. Комментарий к ФКЗ “Об Уполномоченном по правам человека в РФ” / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. – М. Юрист, 1999. – 265 с.
17. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 2 / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: БЕК, 1995. – 754 с.
18. Ливеровский А.А., Романков Л.П., Худяков А.А., Худяков А.И. О правовом статусе Уполномоченного по правам человека // Ученые записки, выпуск 2. СПб: Норма, 2007. – 223 с.
19. Московская областная Дума приняла закон, лишающий омбудсмена независимости // Законность. – 2005. – №12. – С. 33.
20. Хаманева Н.Ю. Правовой институт уполномоченного по правам человека // Гражданин и право. – 2005. – №6. – С. 23-27.
21. Шишкова А. Институт омбудсмена // Адвокат. – 2007. – № 12. – С. 17-20.

1. Комментарий к ФКЗ “Об Уполномоченном по правам человека в РФ” / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. – М., 1999. – С. 15. [↑](#footnote-ref-1)
2. Башимов М.С. Становление и перспективы института Уполномоченного по правам человека в РФ // Журнал российского права. – 2007. – №7. – С. 14. [↑](#footnote-ref-2)
3. Интернет-конференция Уполномоченного по правам человека в РФ В.П. Лукина “Состояние российского законодательства в области прав человека и гражданина” // СПС Гарант. [↑](#footnote-ref-3)
4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 2 / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М., 1995. – С. 244. [↑](#footnote-ref-4)
5. Комарова В.В. Уполномоченный по правам человека в РФ // Государство и право. – 2005. – №9. – С. 21. [↑](#footnote-ref-5)
6. Хаманева Н.Ю. Правовой институт уполномоченного по правам человека // Гражданин и право. – 2005. – №6. – С. 23. [↑](#footnote-ref-6)
7. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13 февраля 2004г. №77-IVГД “О назначении Лукина Владимира Петровича на должность Уполномоченного по правам человека в РФ” // Собрание Законодательства РФ. – 2004. – №8. – Ст. 623. [↑](#footnote-ref-7)
8. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997г. №1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в РФ» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – №9. – Ст. 1011. [↑](#footnote-ref-8)
9. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб., 2005. – С. 43. [↑](#footnote-ref-9)
10. Аметистов Э.М. Защита прав и свобод человека внесудебными органами // Обеспечение прав и свобод человека в национальном праве: Сб. обзоров. – М., 1989; Кикоть В. О необходимости введения должности Народного правозащитника // Конституционный вестник. – 1991. – № 8. – С. 55-58; Хаманева Н.Ю. Роль омбудсмена в охране прав граждан в сфере государственного управления // Советское государство и право. – 1990. – № 9. – С. 147; Охрана прав граждан зарубежных стран: институт омбудсмена (сравнительный аспект): Сб. обзоров. – М., 1991. – С. 53-54; Место и роль омбудсмена в системе правового контроля // Правоведение. – 1992. – № 2. – С. 84 - 87. [↑](#footnote-ref-10)
11. Шемшученко Ю.С., Мурашин Г.А. Институт омбудсмена в современных буржуазных государствах // Советское государство и право. – 1971. – №1. – С. 139 - 144; Государственная служба основных капиталистических стран / Отв. ред. В.А. Туманов. – М., 1977. – С. 167, 174 - 179; Маклаков В.В. Эволюция конституционных прав и свобод в странах Западной Европы. – М., 1986. – С. 94; Власов И.С. Защита гражданских прав личности в Польше (институт омбудсмена): Обзор. – М., 1990; Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Правовой статус омбудсмена в условиях современного общественного развития. – М., 1990; Контроль за исполнительной властью в Великобритании: правовой институт омбудсмена // Полис. – 1993. – № 1. – С. 183-188. [↑](#footnote-ref-11)
12. Бойцова В.В. Формирование института омбудсмена в России // Правоведение. – 1994. – №4. – С.80; Служба защиты прав человека и гражданина: мировой опыт. – М., 1996; Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. – М., 1997. [↑](#footnote-ref-12)
13. Башимов М.С. Становление и перспективы института Уполномоченного по правам человека в РФ // Журнал российского права. – 2007. – №7. – С. 15-16. [↑](#footnote-ref-13)
14. Декларация прав и свобод человека и гражданина РФ от 22 ноября 1991г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – №52. – Ст. 1865. [↑](#footnote-ref-14)
15. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998г. №2134-II ГД “О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ” // Собрание Законодательства РФ. – 1998. – №7. – Ст. 801 [↑](#footnote-ref-15)
16. Комментарий к ФКЗ “Об Уполномоченном по правам человека в РФ” / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева.– М., 1999. С. 36-69. [↑](#footnote-ref-16)
17. Московская областная Дума приняла закон, лишающий омбудсмена независимости // Законность. – 2005. – №12. – С. 33. [↑](#footnote-ref-17)
18. Интервью с В.П. Лукиным о проблемах защиты прав личности // Российская газета. – 2006. – 3 ноября. [↑](#footnote-ref-18)
19. Жерар Дельбофф. Уполномоченный по правам человека во Франции // Общая тетрадь. – 2001. – №3(18). – С. 70-74. [↑](#footnote-ref-19)
20. Вестник восстановительной юстиции. Выпуск 5 (Правовое обеспечение практики восстановительной юстиции) – М., 2003. – С. 107. [↑](#footnote-ref-20)
21. 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-21)
22. Шишкова А. Институт омбудсмана // Адвокат. – 2007. – № 12. – С. 17-20. [↑](#footnote-ref-22)
23. Кодекс об административных правонарушениях от 30 декабря 2001г. №195-ФЗ (с изм. от 6 декабря 2007г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №1 (часть 1). – Ст. 1. [↑](#footnote-ref-23)
24. Александров А. Программа содействия развитию адвокатской деятельности // Адвокат. – 2006. – №6. – С. 12-15. [↑](#footnote-ref-24)
25. Владимиру Лукина не дали выступить на заседании Государственной Думы // Российская газета. – 2005. – №7. – С. 17. [↑](#footnote-ref-25)
26. Ливеровский А.А., Романков Л.П., Худяков А.А., Худяков А.И. О правовом статусе Уполномоченного по правам человека // Ученые записки, выпуск 2. СПб., 2007. – С. 76. [↑](#footnote-ref-26)