**Содержание**

Введение

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

§1. История становления института Уполномоченного по правам человека в РФ и в субъектах РФ

§2. Законодательное регулирование института Уполномоченного по правам человека в РФ и в субъектах РФ

Глава 2. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

§1. Порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека

§2. Компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

§3. Аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Глава 3. Институт уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации

§1. Развитие законодательства об Уполномоченном по правам человека в субъектах Российской Федерации

§2. Правовой статус Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации

Заключение

Список используемой литературы

**Введение**

Права человека принадлежат всем людям независимо от социального положения и являются неотъемлемой составной частью их отношений с государством. На протяжении многих веков проходил процесс постепенного признания индивидуальной свободы и ограничения власти государства.

В настоящее время в государственных системах защиты прав и свобод граждан активно используется институт омбудсмена, который зародился в Швеции в начале XIX столетия. В большинстве государств мира этот конституционно-правовой институт внесудебной зашиты прав и свобод человека и гражданина сформировался значительно позже, во второй половине XX столетия.

Сегодня более чем в 100 странах мира действуют национальные институты омбудсменов. Во многих странах для обозначения этой должности используются другие названия, например. Защитник народа - в Испании, Парламентский комиссар по делам администрации - в Великобритании, Посредник - во Франции, Представитель по правам граждан - в Польше, Уполномоченный по правам человека - в России.

Конституционно-правовой институт Уполномоченного по правам человека является новым для России. Он не имеет аналогов в тысячелетней истории нашей страны. Само учреждение этого института как государственного правозащитного органа знаменует важный этап развития Российского государства, на котором задача зашиты прав человека осознается и формулируется как задача государства.

Первые научные статьи об институте омбудсмена в зарубежных странах появились в начале 70-х годов прошлого столетия и принадлежали Г.А. Мурашину, Ю.С. Шемшученко, В.А.Туманову, А.С.Автономову, Э.М. Аметистову и другим.

Длительное время в отечественной юридической науке идея института омбудсмена находилась в тени других концепций и институтов защиты прав и законных интересов личности. В последние годы в соответствии с рекомендациями Организации Объединенных Наций разработке внесудебных механизмов обеспечения прав и свобод человека и гражданина стало уделяться особое внимание. В связи с этим значительно повысился интерес к институту Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Появились публикации В.В. Бойцовой, Л.В. Бойцовой, Е.А. Лукашевой, В.В. Комаровой, Д.В. Замышляевой, Н.Ю. Хаманевой, Т.А. Васильевой, Н.В. Бутусовой, Н.В. Корнеевой, А.А. Бегаевой, посвященные конституционно-правовым основам деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ и его правовому статусу.

Актуальность работы обусловлена тем что положение с правами и свободами человека в Российской Федерации в настоящий момент вызывает глубокую озабоченность. Права и свободы человека и гражданина все еще не стали в Российской Федерации реальной ценностью в стране продолжается нарушение экономических, социальных, культурных, гражданских, политических и экологических прав. Безнаказанность такого рода нарушений не способствует формированию правовой культуры общества, подрывает веру в устойчивость демократических институтов государства.

Таким образом, целью данной работы является рассмотрение формирования в России института Уполномоченного по правам человека как государственного правозащитного органа, особенностей его становления и развития на федеральном и региональном уровнях.

Задачи работы:

1. Изучение истории становления института омбудсмена в нашей стране;

2. Рассмотрение правовой регламентации деятельности Уполномоченного по правам человека;

3.Рассматрение правового статус и компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в субъектах РФ.

**Глава 1. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в РФ и в субъектах РФ**

**§1. История становления института Уполномоченного по правам человека в РФ и в субъектах 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.

Институт Уполномоченного по правам человека является российским вариантом института омбудсмена. Как известно, омбудсмен это независимый, персонифицированный орган, обладающий высоким авторитетом, призванный рассматривать жалобы на злоупотребление бюрократического аппарата при отсутствии властных полномочий, используя силу убеждения, придание делу гласности, дачи рекомендаций, основанных на правовых нормах, нормах морали и идеалов справедливости.

Этот институт не существовал ранее в истории нашей страны, как в ее советский, так и в досоветский период, поэтому он не связан с какими-либо российскими традициями, а является в чистом виде инновацией в среде государственно-правых институтов.

Предложения об учреждении института омбудсмена в нашей стране стали впервые высказываться с конца 1980-х годов. В сферу внимания политиков и законодателей он попал при подготовке проектов новой конституции.

В России впервые должность Уполномоченного по правам человека была Упомянута в Декларации прав и свобод человека и гражданина РФ от 22 ноября 1991 года, принятой Верховным Советом. Причем в ней говорилось о Парламентском уполномоченном, который назначается парламентом, подотчетен ему и обладает такой же неприкосновенностью, что и депутат. Согласно Декларации, Парламентский уполномоченный осуществляет парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в РФ. Был разработан проект закона "О парламентском уполномоченном по правам человека и гражданина Российской Федерации", который не был принят.

Однако в Конституции РФ 1993 года эта идея не получила развития, чему причиной являлась политическая ситуация в стране, конфликт между исполнительной и законодательной властью. В принятом варианте Конституции определение "парламентский" исчезло, и единственная норма, касающаяся Уполномоченного по правам человека (ст. 103), относит к ведению Госдумы назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом.

До принятия федерального закона институт Уполномоченного действовал на основании президентского указа "О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека" от 04.08.94 N 1587. Этим документом было установлено, что до принятия соответствующего федерального конституционного закона реализация конституционных функций Уполномоченного по правам человека обеспечивается путем осуществления им полномочий, предоставленных председателю Комиссии по правам человека при Президенте РФ. В качестве гарантий деятельности Уполномоченного были установлены определенные обязанности органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц. Они должны были в 2-недельный срок: представлять по запросам Уполномоченного информацию, необходимую для осуществления его полномочий; давать ответы на его обращения в связи с нарушениями прав конкретных физических лиц; направлять ему все принимаемые ими акты, содержащие нормы, относящиеся к сфере прав и свобод человека и гражданина.

Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" был принят 26 декабря 1997 года. Он определил порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного, его компетенцию, организационные формы и условия его деятельности.

Впервые должность Уполномоченного в субъекте РФ возникла в 1996 г., за два года до избрания в 1998 г. федерального Уполномоченного, после учреждения региональными законами данных должностей в Республике Башкортостан и Свердловской области, так как это соответствовало их конституционным полномочиям.

Идея учреждения института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ впервые получила юридическое выражение в п. 1 ст. 5 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г.ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", который устанавливает, что конституцией (уставом) и законом субъекта РФ может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.

Учреждение института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации – настоятельная необходимость современного развития государственных институтов субъектов РФ, как института, осуществляющего контроль за государством в лице органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц.

**§2. Законодательное регулирование института Уполномоченного по правам человека в РФ и в субъектах РФ**

Конституция Российской Федерации 1993 г., объявив Россию демократическим правовым государством (ч. 1 ст. 1), провозгласила права и свободы человека и гражданина высшей ценностью, обеспечиваемой правосудием (ст. 18), и возложила на государство обязанность признавать, соблюдать и защищать их права и свободы (ст. 2). Реализация этих положений обеспечивается гарантированностью государственной (ч. 1 ст. 45), в том числе и судебной (ч. 1 ст. 46), защиты прав и свобод человека и гражданина .

Важным элементом механизма защиты прав человека и укрепления законности в деятельности государственных органов является институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмена).

Должность уполномоченного по правам человека закреплена Конституцией России, но более подробную регламентацию данный институт получил в федеральном конституционном законе "Об уполномоченном по правам человека в РФ", который был принят 25 декабря 1996г. Государственной Думой РФ.

Согласно данному нормативному акту уполномоченный по правам человека в России является гарантом защиты, соблюдения и уважения государством, в лице органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также должностными лицами прав и свобод человека и гражданина.

Для обеспечения эффективности в работе по указанной сфере деятельности федеральный конституционный закон предусматривает полную независимость в работе уполномоченного, а также неподотчетность омбудсмена какому-либо из органов государственной власти или должностным лицам. Также, согласно российскому законодательству, уполномоченному по правам человека предоставляется неприкосновенность, что говорит о том, что его не могут привлечь к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, не может быть задержан, арестован, также не может быть подвергнут обыску, личному досмотру. Предоставление подобного рода гарантий уполномоченному по правам человека подчеркивает важность возлагаемых на него полномочий, заинтересованность государства в слаженности работы по защите прав человека и гражданина в Российской Федерации.

В соответствии с действующим законодательством и практикой, деятельность Уполномоченного не заменяет и не подменяет деятельность других государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление прав и свобод граждан. Она лишь способствует совершенствованию их работы в данной области, указывает на имеющиеся недостатки и проблемы, в том числе связанные с действием или бездействием тех или иных органов и должностных лиц, содействует реализации прав граждан перед лицом бюрократических структур.

В своей деятельности Уполномоченный руководствуется Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом "Об уполномоченном по правам человека в РФ" , законодательством Российской Федерации, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации.

Понятие "Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации" введено статьей 5 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", согласно которой в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. В первоначальном проекте закона была предусмотрена обязанность субъектов Российской Федерации создавать подобный правозащитный инструмент, в настоящее же время, решение данного вопроса отдается на откуп руководителям российских регионов.

Действующие, на сегодняшний день, законы субъектов РФ об Уполномоченных по правам человека являются "близнецами", будучи практически идентичными, как по структуре, так и по содержанию.

**Глава 2. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

**§1. Порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека**

Порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного определяется главой 2 ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в РФ".Уполномоченный назначается на 5 лет и не может быть назначен более чем на 2 срока подряд.

На должность Уполномоченного назначается гражданин РФ не моложе 35 лет, имеющий познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты.

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.

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.

Уполномоченный вступает в должность с момента принесения присяги следующего содержания: "Клянусь защищать права и свободы человека и гражданина, добросовестно исполнять свои обязанности, руководствуясь Конституцией РФ, законодательством РФ, справедливостью и голосом совести". Она приносится на заседании Государственной Думы после назначения уполномоченного на должность. Уполномоченный прекращает полномочия с момента принесения присяги новым уполномоченным.

Уполномоченный не может являться депутатом Думы или регионального законодательного органа, членом Совета Федерации, находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности. Он не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом партии или иного объединения, преследующего политические цели.

Уполномоченный обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий. Он не может быть без согласия Государственной Думы привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску, за исключением случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц. Неприкосновенность Уполномоченного распространяется на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы.

В случае задержания Уполномоченного на месте преступления должностное лицо, произведшее задержание, немедленно уведомляет об этом Государственную Думу, которая должна принять решение о даче согласия на дальнейшее применение этой процессуальной меры. При неполучении в течение 24 часов согласия Государственной Думы на задержание Уполномоченный должен быть немедленно освобожден.

Уполномоченный досрочно освобождается от должности Государственной Думой:

* в случае нарушения им статьи закона о деятельности несовместимой с его статусом;
* в случае вступления в законную силу обвинительного приговора суда в его отношении;
* ввиду его длительной (не менее четырех месяцев подряд) неспособности исполнять обязанности по состоянию здоровья или иным причинам;
* в случае подачи им заявления о сложении полномочий.

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. Компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

К компетенции Уполномоченного относится: рассмотрение жалоб граждан РФ и находящихся на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал их в судебном или административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

Данное ограничение является необходимым и направлено на то, чтобы сделать институт Уполномоченного жизнеспособным ибо отказ от подобной нормы может обернуться лавиной обращения граждан к "народному заступнику", что парализует его деятельность.

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 Российской Федерации, а также законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации.

Жалоба подается Уполномоченному не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении. Она должна содержать фамилию, имя, отчество и адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его права и свободы, а также сопровождаться копиями решений, принятых по его жалобе, рассмотренной в судебном или административном порядке.

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.

Получив жалобу, Уполномоченный вправе:

1) принять жалобу к рассмотрению;

2) разъяснить заявителю средства, которые тот может использовать для защиты своих прав и свобод;

3) передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу;

4) отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

О принятом решении Уполномоченный в десятидневный срок уведомляет заявителя. В случае начала рассмотрения жалобы Уполномоченный информирует также государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, решения или действия (бездействие) которых обжалуются.

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.

При проведении проверки по жалобе Уполномоченный вправе:

* беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;
* запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;
* получать объяснения должностных лиц и государственных служащих (за исключением судей) по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;
* проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;
* поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;
* 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.

По вопросам своей деятельности Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории РФ органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований, администрацией 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 Российской Федерации, так например, Законом РФ от 21 июля 1993 г. "О государственной тайне".

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.

О результатах рассмотрения жалобы Уполномоченный извещает заявителя, а в случае установления факта нарушения его прав принимает меры в пределах своей компетенции, направленные на устранение нарушений законности.

Уполномоченный обязан направить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод граждан, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод.

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.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

* 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;
* обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;
* обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;
* изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;
* обращаться 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.

В результате рассмотрения жалоб граждан, а также при получении иным путем информации о грубых и массовых нарушениях прав и свобод граждан Уполномоченный имеет право выступить с докладом по этому вопросу на очередном заседании Государственной Думы. Кроме того, 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.

По результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб Уполномоченный вправе:

* направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур;
* обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов РФ.

По окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ и Генеральному прокурору РФ. По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады

Законодательство РФ предусматривает юридическую ответственность за вмешательство в деятельность Уполномоченного. В марте 1997 г. вступил в силу Федеральный закон "О внесении дополнений и изменений в кодекс РСФСР об административных правонарушениях" на основании этого закона в КоАП РСФСР введена ст. 165.12- Воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В соответствии с ней вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам человека с целью повлиять на его решение, неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных Федеральным конституционным законом "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", а равно воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в иной форме влечет наложение штрафа в размере ста минимальных размеров оплаты труда.

**§3. Аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

Для обеспечения деятельности Уполномоченного создается рабочий аппарат, который осуществляет юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного.

Законодательно закреплен статус Уполномоченного 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.

Структура рабочего аппарата, а также положение о нем утверждается лично Уполномоченным, который осуществляет непосредственное руководство его деятельностью.

Уполномоченный устанавливает также численность и штатное расписание своего рабочего аппарата исходя из сметы расходов. Осуществляя управленческие функции внутри своего аппарата, Уполномоченный имеет права издавать распоряжения.

Уполномоченный и его рабочий аппарат находятся на бюджетном финансировании. Выделяемые для этих целей средства предусматриваются отдельной строкой в федеральном бюджете. Смету расходов самостоятельно разрабатывает и исполняет Уполномоченный. Законодательством РФ устанавливается порядок финансовой отчетности Уполномоченного.

Имущество, которое необходимо Уполномоченному и его рабочему аппарату для реализации, закрепленных функций, находится в их оперативном управлении и является государственной собственностью.

Уполномоченный для осуществления своей компетенции должен быть обеспечен необходимыми документами, информационными и справочными материалами, принятыми или официально распространяемые всеми государственными органами, общественными объединениями и др.

Материальные гарантии независимости Уполномоченного предусмотрены законами и иными нормативными правовыми актами РФ идентичны тем, которые распространяются на должностных лиц, занимающих государственные должности в Российской Федерации. Эти гарантии связаны с оплатой труда, медицинским обслуживанием, социальным обеспечением и др.

Статус сотрудников рабочего аппарата Уполномоченного, а именно: его права, обязанности, ответственность, гарантии, льготы, условия прохождения ими государственной службы определяются федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами о федеральной государственной службе, а также законодательством РФ о труде.

При Уполномоченном в целях оказания консультативной помощи может создаваться экспертный совет из лиц, обладающих необходимыми познаниями в области прав и свобод человека и гражданина.

**Глава 3. Институт уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации**

**§1. Развитие законодательства об Уполномоченном по правам человека в субъектах Российской Федерации**

Возможность учреждения должности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ следует из п. "б" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которым защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, а также из п. "н" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ – в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся установление общих принципов организации системы органов государственной власти, издание федеральных законов и принятие в соответствии с ними нормативных правовых актов субъектов Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ).

Идея учреждения института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ впервые получила юридическое выражение в п. 1 ст. 5 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", который устанавливает, что конституцией (уставом) и законом субъекта РФ может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.

Впервые должность Уполномоченного в субъекте РФ возникла в 1996 г., за два года до избрания в 1998 г. федерального Уполномоченного, после учреждения региональными законами данных должностей в Республике Башкортостан и Свердловской области, так как это соответствовало их конституционным полномочиям.

Учреждение института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации – настоятельная необходимость современного развития государственных институтов субъектов РФ, как института, осуществляющего контроль за государством в лице органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц .

В настоящее время региональные Уполномоченные по правам человека работают в 60 субъектах РФ. В том числе:

* в Москве и Санкт-Петербурге;
* в республиках: Адыгея, Алтай, Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкессия, Карелия, Коми, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Татарстан, Удмуртия, Чечня;
* в Алтайском, Забайкальском, Краснодарском, Красноярском, Пермском, Приморском, Ставропольском, Хабаровском краях;
* в Амурской, Архангельской, Астраханской, Белгородской, Брянской, Волгоградской, Воронежской, Ивановской, Иркутской, Калининградской, Калужской, Кемеровской, Кировской, Курской, Ленинградской, Липецкой, Московской, Нижегородской, Новгородской, Омской, Орловской, Пензенской, Пермской, Псковской, Ростовской, Самарской, Саратовской, Свердловской, Смоленской, Тверской, Томской, Ульяновской, Челябинской областях;
* в Ненецком автономном округе.

В зависимости от срока, цели, места и пределов конституционного (уставного) регулирования, а также последующего развития норм конституций (уставов) субъектов РФ об Уполномоченном по правам человека в текущих законах предлагается следующая классификация.

Первую группу составляют регионы, в конституциях (уставах) которых Уполномоченному по правам человека посвящена отдельная статья, как правило, имеющая специальное название "Уполномоченный по правам человека…", либо совокупность статей без конкретного названия (Республика Тыва, Приморский край, Кемеровская, Смоленская, Самарская, Саратовская, Липецкая, Тульская, Орловская, Тамбовская, Курганская, Тверская области, г. Санкт-Петербург).

Ко второй группе относятся субъекты РФ, в основных законах которых норма об учреждении должности Уполномоченного по правам человека закреплена в главе или статье, посвященной правам и свободам человека и гражданина (Амурская, Архангельская, Астраханская, Волгоградская, Калужская, Пермская, Свердловская, Тамбовская области, Ставропольский край).

К третьей группе относятся регионы, в конституциях (уставах) которых Уполномоченный по правам человека упоминается исключительно в контексте закрепления полномочий представительного органа субъекта (Республика Татарстан, Республика Дагестан, Республика Коми, Республика Саха-Якутия, Алтайский, Хабаровский края, Калининградская, Тюменская, Ульяновская области). В данной группе субъектов РФ использовалась федеральная модель учреждения института внесудебной защиты прав человека.

К четвертой группе относятся субъекты РФ, в основных законах которых об институте Уполномоченного по правам человека упоминается каким-либо иным образом, например, путем перечисления субъектов, имеющих право законодательной инициативы (Республика Карелия и Республика Марий Эл, Московская и Самарская области).

Кроме того, несмотря на закрепление института Уполномоченного по правам человека в большинстве конституций (уставов) субъектов РФ и существование специальных законов об Уполномоченном в субъекте РФ, данный институт не всегда учреждается в соответствующих субъектах РФ.

**§2. Правовой статус Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации**

Как показала практика принятия законов субъектов РФ, уполномоченные по правам человека в субъектах РФ назначаются на должность представительными органами либо органами исполнительной власти субъекта РФ, а не Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. В этой связи у уполномоченных по правам человека в субъектах РФ во взаимоотношениях с Уполномоченным по правам человека в РФ нет субординационных отношений. Последний лишь координирует деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, обеспечивая деловое взаимовыгодное сотрудничество.

Финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ и его аппарата осуществляется из средств бюджета субъекта РФ.

Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ защищает права лица, обратившегося с жалобой о нарушении его прав и свобод, независимо от места его проживания и (или) нахождения. При этом подача жалобы Уполномоченному по правам человека в субъекте РФ не является основанием для отказа в принятии к рассмотрению аналогичной жалобы Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ назначаются на должность, как правило, сроком на пять лет, считая с момента принесения присяги (Свердловская область , Московская область) или с момента избрания на должность (Санкт- Петербург ).

Назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека производится высшим законодательным органом субъекта РФ, что подчеркивает высокий статус должности Уполномоченного, независимость его от органов исполнительной власти субъекта РФ. Высокий правовой статус Уполномоченного по правам человека подчеркивается и закрепленной в законах субъектов РФ торжественной процедурой назначения на должность Уполномоченного и принесения им присяги при вступлении в эту должность.

В разных субъектах РФ к лицу, претендующему на занятие должности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, предъявляются различные требования. Так, в Московской области на должность Уполномоченного может быть назначен гражданин РФ, достигший 35-летнего возраста, обладающий опытом защиты прав и свобод человека и гражданина, имеющий высшее юридическое образование либо высшее образование и стаж государственной службы на высших или главных государственных должностях государственной службы не менее четырех лет. В Свердловской области на должность Уполномоченного по правам человека может быть избран гражданин РФ, обладающий также избирательным правом, имеющий высокие моральные качества, пользующийся доверием общественности и обладающий необходимыми познаниями в области прав человека и правозащитной деятельности.

Компетенция уполномоченных по правам человека в субъектах РФ во многом схожа. Как правило, они осуществляют прием граждан, рассматривают их заявления и обращения по поводу нарушений прав человека и жалобы на действия (бездействие) или решения государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина, ведут производство по делам о нарушениях прав человека, начатым по жалобам или по собственной инициативе, оказывают гражданам бесплатную юридическую помощь по вопросам, входящим в их компетенцию, вносят в органы государственной власти субъекта РФ предложения о совершенствовании механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, принимают участие в разработке законопроектов, затрагивающих права и свободы человека, и осуществляют другие полномочия, предусмотренные соответствующим законом субъекта РФ.

По результатам производства по делу, связанному с нарушениями прав человека, Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ вправе: принять и направить органу или должностному лицу, в действиях которого он усматривает нарушения прав человека, свое решение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению нарушенных прав и предотвращению подобных нарушений в дальнейшем; внести в компетентные органы представление о возбуждении дисциплинарного или административного производства в отношении должностного лица, в действиях которого усматриваются нарушения прав человека; обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод человека и гражданина, нарушенных решениями или действиями (бездействием) органов и должностных лиц; предпринять иные действия в пределах своей компетенции, направленные на устранение нарушений законности.

В связи с вышеизложенным, можно сделать вывод о том, что в настоящий момент нет единства в конституционном (уставном) регулировании статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ и представляется необходимым принятие Федерального закона "Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ", определяющий унифицированный подход к закреплению правового статуса, компетенции, гарантий деятельности Уполномоченного по правам человека в конституциях (уставах) субъектов РФ.

Это "будет способствовать совершенствованию деятельности государства по защите прав и свобод человека и гражданина. А пока, к сожалению, практика свидетельствует о том, что процесс становления и развития института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ целиком зависит от воли и понимания сути института главами исполнительной и законодательной власти субъектов РФ…".

**Заключение**

законодательный уполномоченный институт право

Конституционное введение института Уполномоченного по правам человека в России явилось важным шагом в развитии демократических процессов, направленных на дальнейшее укрепление статуса личности, гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина.

На сегодняшний день можно констатировать, что институт Уполномоченного по правам человека пока находится в начальной стадии своего становления. Наряду с положительными результатами появились и первые проблемы, и недостатки в организации и деятельности этого института. В числе первых в позитив институту можно отнести все возрастающее число обращений граждан, более активное участие Уполномоченного в проведении проверок по жалобам, увеличение числа ходатайств в государственные органы за возбуждением административных и дисциплинарных производств в отношении чиновников. В то же время, пока явно незначительна роль докладов Уполномоченного о своей деятельности, в которых отсутствуют конкретные виновные должностные лица, слабо используется такое право Уполномоченного, как обращение в органы прокуратуры с требованием о проверке вступивших в законную силу приговоров и решений суда. Да и отношение к этому институту в российском обществе неоднозначное: часто высказывается мнение о непригодности этого института в российских условиях, о его фиктивно-формальном характере в силу отсутствия необходимых полномочий (в частности, права налагать административные взыскания и возбуждать уголовное преследование).

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 происходят повсеместно. Существующие же механизмы защиты от этого произвола слишком слабы и неэффективны.

**Список используемой литературы**

Нормативно-правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. М., 1994.
2. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями).
3. Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30.12.2001 N 195-ФЗ.
4. Закон Санкт-Петербурга от 30 декабря 1997 г. № 227-77 "Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге".
5. Закон Московской области от 12 января 2001 г. № 4/2001-О3 "Об Уполномоченном по правам человека в Московской области".
6. Закон Свердловской области от 14 июня 1996 г. № 22-03 "Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области".
7. Указ Президента Российской Федерации "О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека" от 04.08.94 N 1587 //Собрание законодательства Российской Федерации 08.08.1994. № 15 Статья 1713. (утратил силу).

Литературные источники:

1. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт.- М.: БЕК, 1996.- 408 с.
2. Бойцова В.В. Нужен ли нам уполномоченный по правам человека? // Советская юстиция. - М.: Юрид. лит., 1998. № 20.- 11 с.
3. Вагизов Р.Г. Институт Уполномоченного по правам человека: история, теория, практика: учеб. пособие. – Казань: Изд-во. Казан. ун-та, 2005.-372 с.
4. Валеев Р.М., Вагизов Р.Г. Международная и внутригосударственная защита прав человека: учеб. пособие для вузов. – Казань: Казан. гос. ун-т им. В.И. Ульянова-Ленина,2007.-674 с.
5. Козлова Е.И., Кутафин О.Е.Конституционное право России: учеб.- 4-е изд., перераб. и доп. - М.:ТК Велби, Изд-во. Проспект, 2008.-608 с.
6. Комментарий к ФКЗ Об Уполномоченном по правам человека в РФ / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М. Юрист, 1999. -265 с.
7. Лебедев А.И. В аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. // Московский журнал международного права, №1/2000/37, январь-март.
8. Ливеровский A.A. , 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.
9. Майоров А.Г. Формирование правового института омбудсмена (Уполномоченного по правам человека) в России и за рубежом: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Москва, 2002.-130 с.
10. Маркелова Е.Г. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: законодательные регулирования и тенденции развития. - Саратов: Агентство "Диалог", 2004. -76 с.
11. Матвеев С.Н. Правовые проблемы становления и развития институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. – Казань, 2004.- 134с.
12. Червонюк В.И. Конституционное право России.-М.: Термика, Инфра-М, 2004. -432 с.