**Оглавление**

Введение

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

Глава 2. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: понятие, порядок назначения, правовой статус

2.1Компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

2.2 Аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Глава 3.Уполномоченный по правам человека в субъектах Российской Федерации

Заключение

**Введение**

Институт Уполномоченного по правам человека является для России новым. Вместе с тем в мировой практике он занимает важное место в системе органов, осуществляющих контроль за деятельностью аппарата управления, эффективно защищающих права личности. Его содержание и деятельность открыли новую главу в отношениях между государством и гражданином, между лицами, наделенными властью, и управляемыми. Этот институт справедливо считается важным фактором укрепления законности и правовой основы в деятельности исполнительной власти. В разных странах он называется по-разному: омбудсмен, проведор, медиатор, Уполномоченный и т.д. Обобщающее, почти общепринятое наименование этой должности, этого института — омбудсмен. Впервые такая должность была введена в Швеции в 1809 г. и получила название "парламентский омбудсмен". Изменения общественных условий на рубеже XVIII—XIX вв. способствовали возникновению в Швеции конституционных норм. Для того чтобы уравновесить широкие полномочия короля с полномочиями парламента, последнему предоставлялось право избирать специального парламентского комиссара (омбудсмена) для осуществления надзора за соблюдением законодательных актов парламента судами и другими органами власти. С самого начала этот орган был наделен функциями осуществлять конституционный контроль за деятельностью исполнительной власти и других органов, а также способствовать улучшению защиты прав граждан от произвола администрации. В государственно-правовом смысле омбудсмен понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностными лицами, но без права изменения принятых ими решений.

Идея создания подобной должности широко распространилась. Второй страной, учредившей подобный орган, стала Финляндия (1919 г.). Затем этот институт был создан в Дании, Норвегии, Новой Зеландии, во Франции, в Великобритании и т.д. Идея омбудсмена широко распространилась во многих странах Европы, Америки, Азии, Африки (как в унитарных государствах, так и в федерациях).

По мере распространения и становления института омбудсмена, активно велись международные дебаты по этому поводу. Мировая практика доказывает, что даже в странах с развитыми системами контроля ощущается потребность в публично-правовых средствах защиты. Так, например, Франция, имеющая хорошо развитую систему административной юстиции, ввела в 1973 г. должность медиатора

Опыт свидетельствует, что потребность в этом институте возникает тогда, когда существующие институты не удовлетворяют решению всех контрольных задач и возникает необходимость дополнительной защиты прав граждан против административного произвола. Возрастание государственной и административной деятельности способствует возникновению противоречивых интересов между властью и гражданином. Этой тенденции способствует и постоянный рост числа работников государственного аппарата, большое количество правовых норм, перегруженность административных судов и т.д. В таких условиях гражданин ежедневно подвергается воздействию ряда административных и других бюрократических органов, что очень часто приводит к недовольству граждан и недоверию их к государству. Таким образом, распространение института омбудсмена и включение его в конституционно-политическую систему ряда стран объясняется прежде всего растущим проникновением государства во все социальные области жизни общества, ростом административного аппарата, который, действуя даже в рамках права, может и безвинно ущемить гражданина.

С точки зрения гражданина, омбудсмен представляет собой, прежде всего должностное лицо, к которому можно обратиться в случае неудовлетворенности административным решением, процессом его принятия, а также действиями работников государственного аппарата.

Ведомство омбудсмена относится к высшим органам государства, не являясь в то же время ни органом законодательной власти, ни органом исполнительной власти, ни судебным органом. Важнейшая черта статуса омбудсмена — независимость. В большинстве стран мира он избирается парламентом на срок полномочий последнего и отчитывается перед ним.

Свои контрольные функции омбудсмен осуществляет по собственной инициативе, по требованию и по жалобам граждан. В различных странах сфера компетенции омбудсмена неодинакова. В некоторых государствах надзорные функции омбудсмена распространяются, хотя и в ограниченных пределах, на деятельность судебных органов, администрации тюрем, муниципальных органов, психиатрических больниц. В ряде стран создаются специализированные омбудсмены, например по вопросам военного управления, по проблемам равноправия женщин и мужчин и т.д.

Основной метод работы омбудсмена — рассмотрение и проверка жалоб, поступающих от граждан. Практически во всех странах граждане имеют прямой контакт с омбудсменом. Исключением являются Франция и Великобритания, где жалобы подаются только через членов парламента. Осуществляя свои обязанности по рассмотрению жалоб, омбудсмен обладает достаточно широкими полномочиями: он может потребовать необходимые акты для проверки, знакомиться с различными документами, проводить проверочные действия, требовать объяснений от должностных лиц и граждан. В своей деятельности омбудсмен не связан узко юридическими соображениями, он наблюдает не только за законностью, но и за целесообразностью актов и действий администрации.

Как посредник между гражданами и государственными органами, омбудсмен не имеет права изменять решения административных органов. Конкретные формы реагирования омбудсмена на нарушение прав граждан весьма разнообразны: представления, рекомендации, обращения, жалобы в Конституционный Суд и т.д. Важной формой реагирования, которая присуща всем омбудсменам, является ежегодный доклад парламенту, где анализируются наиболее часто встречающиеся нарушения прав граждан, отмечаются недостатки в деятельности администрации, высказываются рекомендации по совершенствованию законодательства, практики его применения и т.д.

В нашей стране никогда не существовало подобного института. Конституция Российской Федерации 1993 г. ввела должность уполномоченного по правам человека (ст. 103, п. *<д>).* Внесение подобной статьи в Конституцию РФ означает признание на высшем государственном уровне приоритета прав человека и гражданина.

В феврале 1997 г. был принят Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" (СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011).

Исходя из концепции Закона, Уполномоченный по правам человека (далее — Уполномоченный) призван осуществлять на территории России контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Одно и то же лицо не может быть назначено на эту должность более чем два срока подряд. Первым Уполномоченным в нашей стране был С.А. Ковалев. В настоящее время на этой должности находится Н.И. Лукин.

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

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.

Осознана и получила закрепление в Конституции РФ идея правового государства, для которого главной ценностью является человек, а основным гарантом его прав и свобод выступает суд. Правовая система страны закрепила весь перечень прав, зафиксированных в международных пактах и соглашениях, фактически ставших новацией для отечественного конституционного законодательства. Раздел Конституции о правах и свободах российских граждан является в известном смысле украшением правовой системы современной России, самым полным юридическим выражением ее демократических устремлений.

Однако с реализацией этих прав на практике не все обстоит благополучно. К сожалению, не все декларируемые нормы Конституции в настоящее время по разным причинам можно реализовать.

Усиление эффективности правозащитных институтов и всей правовой системы возможно лишь при условии построения сильного правового и социального государства, обеспечивающего упорядоченность и урегулированность общественных процессов; координацию и согласованность интересов различных общественных групп и политических сил; упрочение сложной системы связей и отношений в обществе, социальной направленности реформ; совершенствование системы органов власти в сфере осуществления прав и свобод человек 7

Конституция РФ 1993 г. предусматривает новый для нашего государства правовой институт - Уполномоченного по правам человека. Необходимость в специальном федеральном конституционном законе, определяющем компетенцию, организационные формы и условия деятельности этого органа по осуществлению и охране прав человека и гражданина, назрела давно.

Президентом Российской Федерации 26 февраля 1997 года подписан Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", который был принят Государственной Думой РФ 25 декабря

1996 года и 12 февраля 1997 года одобрен Советом Федерации. [Статья 43 этого закона гласит, что "в срок не позднее 30 дней со дня вступления в силу настоящего Федерального конституционного закона Государственная Дума принимает постановление о назначении на должность Уполномоченного в порядке, установленном главой II настоящего Федерального конституционного закона". Но понадобилось почти 15 месяцев, прежде чем на эту должность был назначен Уполномоченный по правам человека в РФ. Им стал депутат Государственной Думы, один из ее представителей в Конституционном Суде, известный юрист, профессор, доктор юридических наук, специалист в области конституционного права О.О. Миронов.

Задачей этого нового института является обеспечение свободы отношений между гражданами и государственными структурами, защита граждан от правонарушений и бюрократических извращений.

Такой правозащитный институт нетрадиционен для России. После появления его 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'. В основном до недавнего времени институт омбудсмена исследовался учеными (Ю.С. Шемшучен-ко, Г.А. Мурашин, В.А. Туманов, В.В. Маклаков, В.В. Бойцова и Л.В. Бойцова) в рамках административного и конституционного права зарубежных стран. 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. 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 Российской Федерации (п. 19 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 Российской Федерации 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 может учреждаться также в субъекте Российской Федерации в соответствии с уставом, законом субъекта РФ. И здесь в последнее время происходят позитивные изменения в этом направлении. В некоторых субъектах Российской Федерации действуют уполномоченные по правам человека, а в большинстве из них (более чем в сорока) 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.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона Уполномоченный не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели. Политическая нейтральность названного правового института заложена в самой его идее. О.О. Миронов, назначенный на эту должность, сложил свои депутатские полномочия и вышел из рядов своей партии.

Уполномоченный по правам человека не должен выступать за проведение определенного политического курса, той или иной политики в конкретной сфере, будь то сфера экономических, социальных, финансовых, культурных или иных проблем. Он подчинен только закону. Однако находятся политические силы, которые уже сейчас готовы либо втягивать Уполномоченного в политику, либо дискредитировать этот институт. Показательно, что при обсуждении кандидатур на должность Уполномоченного такую линию пытались провести некоторые депутаты Государственной Думы. В ряде газет появились статьи с грубыми выпадами в адрес вновь назначенного Уполномоченного по правам человека в РФ. Словом, вместо того, чтобы помогать становлению нового правового института защиты прав человека, некоторые политические силы пытаются любыми средствами его дискредитировать. Безусловно, Уполномоченный может влиять на разработку и применение правовых норм, но лишь с той целью, чтобы привести право в соответствие с международными гуманитарными тенденциями, а правоприменительную практику освободить от дискриминации и волюнтаризма, обеспечив приоритет соблюдения прав граждан. В компетенцию Уполномоченного входит 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 они обжаловали эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласны с решениями, принятыми по их жалобе.

Деятельность Уполномоченного не подменяет деятельность других правозащитных институтов и тем более не отменяет ее. Нельзя рассматривать институт омбудсмена как "альтернативу" суду или прокуратуре. Уполномоченный по правам человека — правовой институт, действующий дополнительно к существующим правозащитным институтам. Разумеется, необходимо избегать конфликтов в части юрисдикции прокуратуры и Уполномоченного. А между тем от уполномоченных в субъектах РФ приходят письма о том, что прокуратура не желает вести совместную работу по защите прав граждан. Конечно, не следует обольщаться, что этот правовой институт станет этаким "суперорганом", способным разрешить все проблемы, возникающие в связи с реализацией гражданами их прав и свобод. Решить их сразу невозможно даже в условиях достаточно стабильной экономической обстановки, а тем более в нынешних условиях. Исправление ошибок и нарушений требует денег и ресурсов, а финансовые возможности Федерации в целом и ее субъектов не могут сегодня в полной мере обеспечить полноценное функционирование нового правового института. Уполномоченному по правам человека предстоит большая и кропотливая работа. Уже сейчас аппарат Уполномоченного завален жалобами. Люди надеются, что новый правовой институт сможет решить их, по большей части социально-экономические, проблемы, восстановить справедливость, защитить законные права. При этом очень важно, что в законе оговаривается: получив жалобу, Уполномоченный вправе передать ее государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу. Попытка же "объять необъятное" может привести к неоправданной перегрузке рабочего аппарата Уполномоченного, и главное - к некачественному, необъективному, несвоевременному (запоздалому) рассмотрению жалобы вообще или отсутствию каких-либо действий по рассмотрению последней. В итоге может возникнуть ситуация, когда ожидания заявителей будут значительно превосходить возможности этого правового института, что может создать у граждан превратное представление о работе этого органа.

Надо стремиться избегать и другой крайности: если проверка жалобы входит в компетенцию Уполномоченного — недопустим необоснованный отказ в приеме ее к рассмотрению, тем более что отказ в принятии жалобы к рассмотрению обжалованию не подлежит. Законом об Уполномоченном по правам человека установлен предельный срок подачи жалобы - не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении. Как показывает зарубежная практика, такое ограничение вполне оправдано. Это позволит избежать ситуации, подобной той, которая сложилась, например, в Польше, когда Парламентскому уполномоченному по правам граждан поступали заявления, касавшиеся событий 1920— 1939 гг. и даже 1863 года. Формируя этот новый для нашей правовой системы институт, было бы нелишне обратиться к практике других государств, в которых за годы функционирования института омбудсмена накоплен солидный опыт, выработаны определенные традиции.

Создание хорошо организованных и четко работающих институтов уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах будет способствовать развитию и укреплению принципов правового государства, в частности принципа ограничения государственной власти. Ведь совершенно очевидно, что уполномоченный, добросовестно выполняющий свои обязанности, как правило, неудобен любой ветви власти. Во многих странах этот пост обычно занимают юристы, поскольку он предполагает большую юридическую работу по защите прав граждан.

Принятие Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" обеспечивает гарантию независимости и эффективной работы института омбудсмена, который "независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам". В своей деятельности Уполномоченный руководствуется Конституцией РФ, вышеназванным Федеральным конституционным законом, законодательство РФ, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ. Главная задача Уполномоченного, согласно Федеральному конституционному закону, - "способствовать восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению в соответствии 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". Более четко эта норма была сформулирована в ст. 6 проекта Закона об Уполномоченном О.О. Мироновым (в то время — депутатом Государственной Думы). В ней говорится, что "общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами Российской Федерации и непосредственно порождают права и обязанности граждан Российской Федерации. Никакой государственный орган или должностное лицо не могут давать Уполномоченному по правам человека указаний, касающихся выполнения им своих обязанностей". Но этот проект Советом Государственной Думы был отклонен, а за основу был взят (и в дальнейшем принят) проект, предложенный Комитетом по законодательству и судебно-правовой реформе Государственной Думы 1-го созыва. Как видим, О.О. Миронов предлагал закрепить за Уполномоченным по правам человека более широкие властные полномочия. Но предпочтение было отдано другой концепции.

Деятельность Уполномоченного направлена на укрепление парламентаризма. Поскольку министры и правительство, по существу, не несут ответственности перед Федеральным Собранием, то создание института омбудсмена служит дополнительным механизмом контроля за соблюдением законов исполнительными структурами. Но одновременно Уполномоченный по правам человека не располагает императивными правовыми средствами воздействия на соответствующие государственные органы.

Учреждение омбудсменовской службы - это еще один шаг на пути демократизации общественных и государственных отношений в России. Проведение преобразований в экономической и социальной сферах не может отодвинуть на второй план проблему правообеспечения, значимости омбудсмена. Тем более, что государственный аппарат продолжает поддерживать и укреплять репутацию бюрократии. Российскому омбудсмену предстоит действовать в стране, граждане которой не имеют личного опыта демократических традиций, а должностные лица в основном привержены не общеправовым принципам, а административным авторитетам.

Н. Бердяев в своей книге "Философия неравенства" отрицательное отношение к праву, смешение его с моралью связывает с русским коллективизмом: "Отрицание права, которое шло у русских справа и слева, есть отрицание личности, порабощение ее коллективом. Право охраняет личность от посягательства на нее злой воли. Право делает свободу человеческой личности независимой от добродетелей и пороков других людей, от их личности даже при существовании зла, при дурной воле людей. Русские смешивают право с моралью и ставят судьбу личности в зависимость от нравственного сознания людей, от их добродетелей. Такое отрицание права есть знак ослабления личного самосознания, есть недостаток личного достоинства, есть погруженность в безликий коллектив".

Функционирование института омбудсмена, несомненно, будет способствовать формированию демократического правового государства, самодостаточного гражданского общества с его свободными гражданами, обладающими неотчуждаемыми правами, развитию правового сознания личности, того, что так волновало философа Н. Бердяева.

**Глава 2. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: понятие, порядок назначения, правовой статус**

Гарантией государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами является Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (далее — Уполномоченный), должность которого учреждена в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" (Ф3 РФ. 1997. №9. Ст. 1011). (далее — Закон об Уполномоченном по правам человека).

Уполномоченный средствами, указанными в Законе, способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации 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.

Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. В своей деятельности он руководствуется Конституцией РФ, Законом об Уполномоченном по правам человека и иными законами РФ, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации.

На должность Уполномоченного может быть назначено лицо, являющееся гражданином РФ, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина и опыт их защиты.

Уполномоченный назначается на должность и освобождается от нее большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы путем тайного голосования.

Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного могут вноситься в Государственную Думу Президентом РФ, Советом Федерации Федерального Собрания РФ, депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями в Государственной Думе в течение месяца до окончания срока полномочий предыдущего Уполномоченного. Каждый кандидат на должность Уполномоченного включается в список для тайного голосования двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Государственная Дума обязана принять постановление о назначении на должность Уполномоченного не позднее 30 дней со дня истечения срока полномочий предыдущего Уполномоченного. При этом одно и то же лицо не может быть назначено на должность Уполномоченного более чем на два срока подряд.

Уполномоченный назначается на должность сроком на пять лет, считая с момента принесения присяги; его полномочия прекращаются с момента принесения присяги вновь назначенным Уполномоченным. При этом истечение срока полномочий самой Государственной Думы, а также ее роспуск не влекут прекращения полномочий Уполномоченного. Он может быть досрочно освобожден от должности лишь в случаях, прямо предусмотренных законом:

**1)** при занятии деятельностью, несовместимой с его особым статусом;

**2)** при вступлении в законную силу обвинительного приговора суда в отношении Уполномоченного;

**3)** ввиду его неспособности по состоянию здоровья или по иным причинам в течение длительного времени (не менее четырех месяцев подряд) исполнять свои обязанности;

**4)** при подаче Уполномоченным заявления о добровольном сложении полномочий.

В случае досрочного освобождения Уполномоченного от должности новый Уполномоченный должен быть назначен Государственной Думой в течение двух месяцев со дня досрочного освобождения предыдущего Уполномоченного от должности.

На Уполномоченного в соответствии со ст. 11 Закона об Уполномоченном по правам человека налагается ряд ограничений: он не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели, не может являться депутатом Государственной Думы, депутатом законодательного (представительного) органа субъекта РФ, членом Совета Федерации, находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности.

Уполномоченный обладает иммунитетом (неприкосновенностью) в течение всего срока его полномочий. Он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску без согласия Государственной Думы, 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.

**2.1 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 (за исключением решений палат Федерального Собрания и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ), 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.

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.

Жалобы, адресованные Уполномоченному лицами, находящимися в местах принудительного содержания, не подлежат просмотру администрацией мест принудительного содержания и в течение 24 часов направляются Уполномоченному.

**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 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, вправе по собственной инициативе принять соответствующие меры в пределах своей компетенции, направленные на устранение выявленных нарушений законности.

**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.

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.

**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.

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.

**2.2 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.

Уполномоченный и его рабочий аппарат являются государственным органом с правами юридического лица, имеющим расчетный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба РФ.

Уполномоченный в пределах сметы расходов устанавливает численность и штатное расписание своего рабочего аппарата, утверждает его структуру, положение о нем и его структурных подразделениях и непосредственно руководит его работой. Так, в Свердловской области предусмотрена должность руководителя аппарата Уполномоченного, который в случае отсутствия последнего может выполнять часть его обязанностей (за исключением вынесения решений по делам о нарушении прав человека)(См.: Закон Свердловской области от 14 июня 1996 г. № 22-03 "Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области" // Областная газета. 1996. 21 июня).

Финансирование деятельности Уполномоченного и его рабочего аппарата осуществляется из средств федерального бюджета, в котором ежегодно предусматриваются отдельной строкой средства, необходимые для обеспечения их деятельности.

Имущество, необходимое Уполномоченному и его рабочему аппарату для осуществления их деятельности, находится в их оперативном управлении и является государственной собственностью.

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. Уполномоченный по правам человека субъекта Российской Федерации**

С учетом федеративного характера устройства Российского государства Законом об Уполномоченном по правам человека предусмотрено, что в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ соответствующим законом субъекта РФ может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.

Руководствуясь данной нормой Закона и конституцией (уставом) субъекта РФ, органы государственной власти многих субъектов РФ приняли на региональном уровне соответствующие законы об Уполномоченном по правам человека в субъекте РФ. Ряд субъектов РФ пошли по другому пути —- в них действуют комиссии по правам человека. Однако в некоторых субъектах РФ до сих пор нет ни уполномоченного, ни комиссии по правам человека. Но и в этих субъектах РФ ведется активная работа по принятию соответствующих законов об Уполномоченном по правам человека. Немалую помощь в этом оказывает Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и сотрудники его аппарата, которые активно содействуют процессу формирования института региональных уполномоченных по правам человека.

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 Российской Федерации 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(См.: Закон Свердловской области от 14 июня 1996 г. № 22-03 "Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области".), Московская область (См.: Закон Московской области от 12 января 2001 г. № 4/2001-ОЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Московской области".

)) или с момента избрания на должность (Санкт- Петербург (См.: Закон Санкт-Петербурга от 30 декабря 1997 г. № 227-77 "Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге".)).

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.

**Заключение**

В заключение отмечу, что становление института Уполномоченного по правам человека в России происходит в сложных условиях, однако, учитывая цели и задачи, характер деятельности Уполномоченного, можно с уверенностью сказать, что он будет способствовать становлению демократического правового государства в России.

Классические каноны омбудсмена - защита в первую очередь прав граждан на хорошее управление, которое не получило закрепления в Конституции РФ, однако, развиваясь не в соответствии с классическими канонами, Уполномоченный Российской Федерации не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Поскольку деятельность Уполномоченного не замещает, а дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. Уполномоченный принимает к рассмотрению те жалобы, которые уже рассматривались в судебном или административном порядке и принятые решения не удовлетворяют заявителя. При этом, получив жалобу, по которой не использованы все правовые средства защиты, Уполномоченный вправе разъяснить заявителю те средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод, а также передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу.

В России Уполномоченный не ограничен "парламентским" фильтром, т.е. он рассматривает жалобы, направленные не в парламент, а ему лично. Однако ограничительные механизмы компетенционных границ подачи жалоб присутствуют: восприняты механизмы положительного и отрицательного списка.

Положительный список: "Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия государственных органов,

органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих..."

Отрицательный список состоит из нескольких ограничительных элементов: организационный ограничитель: "...если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе"; ограничитель круга субъектов, чьи действия обжалуются: "Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Поскольку Федеральный конституционный закон не предусматривает способа подачи жалобы, думается, что это позволяет подать ее любым способом: жалоба может быть подана лично, через полномочного представителя либо направлена по почте.

Федеральный конституционный закон закрепляет, что в соответствии с Конституцией (Уставом) законом субъекта РФ может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ и его аппарата осуществляется из средств бюджета субъекта РФ. При этом Федеральным конституционным законом предусматривается независимость федерального Уполномоченного и Уполномоченного субъекта Федерации, так как согласно закону подача жалобы Уполномоченному по правам человека в субъекте РФ не является основанием для отказа от принятия аналогичной жалобы к рассмотрению Уполномоченным. Очевидно, многонациональный характер страны, ее масштабы, количество национальных и социальных конфликтов создают предпосылки для создания системы автономных уполномоченных на местах в субъектах Федерации, местных уполномоченных и представителей федерального Уполномоченного. Как видно из обзора законодательства субъектов Федерации по этому вопросу, институт Уполномоченного не чужд России. Однако полное отсутствие гармонизации законодательства об уполномоченных на территории России в ее субъектах может вызвать нежелательные противоречия в этой сфере. Так как защита прав и свобод человека и гражданина - предметы совместного ведения федеральных органов и органов государственной власти субъектов Федерации, целесообразно было бы определить систему и компетенцию, организационные формы и условия деятельности уполномоченных в субъектах Федерации и обязательно - местных. Введение последних целесообразно, исходя из разделения государственного управления и местного самоуправления, с точки зрения реальности выполнения возложенных на уполномоченных функций. Принципами их взаимоотношений могли бы быть принципы координации, сотрудничества, взаимодействия, взаимопомощи.

Для эффективности функционирования этого института возможно введение нескольких уполномоченных по различного рода вопросам - специализированных уполномоченных или создание коллегии уполномоченных, что позволит им действовать в едином русле и избавит заявителей от принятия сложного решения по определению подчиненности жалобы между специализированными уполномоченными. Поскольку Федеральным конституционным законом на Уполномоченного возложена обязанность самому утверждать структуру своего рабочего аппарата, положение о нем и его структурных подразделениях и непосредственно руководить его работой, возможно. Уполномоченным будет введена система его представителей в субъектах Федерации.

Конституция РФ не наделила Уполномоченного правом законодательной инициативы. Однако ему следовало бы предоставить возможность оказывать влияние на правотворчество, инициировать реформы в области прав человека. Важной функцией Уполномоченного должны стать не только анализ и выявление тенденций, актуальных проблем в тех сферах, где наиболее часто встречаются нарушения прав граждан, но и право на основе этих данных вносить в парламент предложения об изменении законов или принятии новых законодательных актов. В связи с этим было бы полезно внести в Конституцию РФ соответствующие поправки, касающиеся расширения круга субъектов права законодательной инициативы путем отнесения к их числу Уполномоченного по правам человека. Это значительно усилило бы его позиции в Российской Федерации.

Следует отметить, что законодательство западных стран осторожно подходит к вопросу о расширении компетенции омбудсменов, учитывая потребности в защите тех или иных областей общественной жизни. Но в ряде стран сфера деятельности омбудсмена распространяется и на местную администрацию, например во Франции, Великобритании.

Уполномоченные субъектов Российской Федерации должны назначаться своими представительными органами либо органами исполнительной власти. А Уполномоченный по правам человека РФ, видимо, будет лишь координировать их деятельность, обеспечивая деловое взаимовыгодное сотрудничество.

Назначение на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Н.И. Лукина вселяет надежду, что новый правовой институт наряду с другими правозащитными институтами будет достойно защищать права и свободы российских граждан.

**Список использованной литературы**

1) Конституция РФ М. 1993.

2)Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" // Сборник федеральных конституционных законов и федеральных законов. Вып. 4(40). М.: Изд. Государственной Думы, 1997.

3) Учебник кафедры Правоохраны. М 2000

3) А. Н. Кокотов "Конституционное право России" М. 2007.

4) Хаманева Н.Ю. "Защита прав граждан в сфере исполнительной власти". М., 1997.

5) "Служба защиты прав человека и гражданина: мировой опыт". М., 1996.

6) Бойцова В.В., Бойцова Л.В. "Правовой статус омбудсмена в условиях современного общественного развития". М., 1990.

7) Власов И.С. "Защита гражданских прав личности в Польше" (институт омбудсмена): Обзор. М., 1990.

8) Маклаков В.В. "Эволюция конституционных прав и свобод в странах Западной Европы". М., 1986.

9) В.А. Туманов "Государственная служба основных капиталистических стран" М., 1977.

10) "Охрана прав граждан зарубежных стран: институт омбудсмена (сравнительный аспект)": Сб. обзоров. М., 1991.

11) Хаманева Н.Ю. "Роль омбудсмена в охране прав граждан в сфере" М 1998.

12) Н. Бердяев в своей книге "Философия неравенства" М., 1994 С.9.

13) Аметистов Э.М. "Защита прав и свобод человека внесудебными органами // Обеспечение прав и свобод человека в национальном праве": Сб. обзоров. М., 1989.

14) Н.Ю. Холанёва "Правовой институт уполномоченного по правам человека" // Гражданин и право 2000 №6

15) Бойцова В.В. "Формирование института омбудсмена в России // Правоведение 1994 №4

16) Кикотъ В. О необходимости введения должности Народного правозащитника // Конституционный вестник 1991, № 8.

17) Шемшученко Ю.С, Мурашин Г.А. Институт омбудсмена в современных буржуазных государствах // Советское государство и право. 1971, № 1.

18) Бойцова В.В. "Нужен ли уполномоченный по правам человека в России // Государство и право 1993 №6

20) Холанёва К.Ю. "Правовой институт уполномоченного по правам человека" // Гражданин и право 2004 №5

21) Хаманева Н.Ю. Роль омбудсмена в охране прав граждан в сфере государственного управления // Советское государство и право. 1990, № 9.

22) Кикотъ В. О необходимости введения должности Народного правозащитника // Конституционный вестник 1991, № 8.

23) Место и роль омбудсмена в системе правового контроля // Правоведение. 1992, № 2.

24) Контроль за исполнительной властью в Великобритании: правовой институт омбудсмена // Полис. 1993, № 1.

25) Башимов М.С. "Становление перспективы института уполномоченного по правам человека" // журнал Российское право 1998 №7