

**Конкурс научных и творческих студенческих работ
«Права человека–2014»**

Номинация: статья/эссе

Тема: Развитие института уполномоченного по правам человека в современной России.
Законодательная инициатива.

Авторы: Лядова Анастасия Алексеевна
Лядова Зоя Алексеевна

Научный руководитель: Евсеев Алексей Викторович

Место выполнения работы: НОУ ВПО «Санкт-Петербургский университет
управления и экономики»

Санкт-Петербург
2014

Содержание работы

1.	Введение. Постановка проблемы и ее причины	3
2.	Основные пути решения проблемы. Предложения по законодательному урегулированию данной проблемы	8
3.	Заключение. Перечень законодательных предложений и рекомендации	30
4.	Список литературы	33

1. Введение. Постановка проблемы и ее причины.

Одним из важных элементов конституционного механизма защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (далее - РФ) за последние годы стал институт уполномоченного по правам человека.

По своей структуре он включает в себя, в первую очередь, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее - Уполномоченного), а также Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ (по данным Координационного совета российских уполномоченных по правам человека, на сентябрь 2014 года последние функционируют в 80 субъектах Российской Федерации [1]). В состав данного правозащитного института входят также: на федеральном уровне – Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка и Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, а на региональном уровне – Уполномоченные по правам ребенка в субъектах РФ, Комиссии по правам человека в субъектах РФ и некоторые другие.

Сама идея учреждения института Уполномоченного по правам человека в современной (постсоветской) России впервые получила свое юридическое выражение в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 года Верховным Советом РСФСР [2]. Статьей 40 этой Декларации предусматривалось создание должности Парламентского уполномоченного по правам человека, который "назначается Верховным Советом на срок 5 лет, ему подотчетен и обладает той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР". Специальным постановлением Верховного Совета РСФСР «О введении Декларации прав и свобод человека и гражданина в действие» возлагало на соответствующие комитеты Верховного Совета подготовку проекта закона, который должен был определить компетенцию Парламентского уполномоченного. Однако в то время закон так и не был принят.

Собственно, институт уполномоченного по правам человека в РФ был впервые установлен ст.103 Конституции РФ, принятой в 1993 году [3]. До принятия специального федерального закона институт омбудсмена действовал на основании президентского указа "О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека" от 4 августа 1994 года №1587. Затем, в 1996 году был принят Федеральный

конституционный закон (далее – ФКЗ) «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [4]. Он определил статус Уполномоченного, его компетенцию, порядок назначения и освобождения от должности, установил, что Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

В 1994-1995 гг. Уполномоченным по правам человека был назначенный Государственной Думой С.А. Ковалев. В мае 1998 года на эту должность был выбран Государственной Думой О.О. Миронов. 13 февраля 2004 года Государственная Дума избрала – по представлению Президента РФ – В.П. Лукина. 18 марта 2014 года Государственная Дума назначила Э.А. Памфилову на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Вместе с тем, институт уполномоченного по правам человека, или омбудсмена (так в странах Запада обычно называют данный институт - от шведского слова «ombudsman», т.е. заступник, посредник) имеет давнюю историю. Впервые эта должность была учреждена в 1809 году в Швеции – для того, чтобы иметь посредника между королем и народом для отстаивания прав последнего. Второй страной, учредившей подобный орган, стала Финляндия (1919 г.). Затем институт омбудсмена был создан в Норвегии (1952 г.), Дании (1955 г.), Западной Германии (1957 г.), Новой Зеландии (1962 г.), Израиле (1966 г.), Великобритании (1967 г.) и других странах.

В настоящее время существует более 100 омбудсменов в различных странах мира. В разных странах это должностное лицо может называться по-разному: «медиатор, т.е. посредник» (Франция, с 1973 г.), «проведор» (Португалия, с 1975 г.), «уполномоченный по правам граждан» (Польша, с 1987 г.), «защитник народа» (Испания, с 1981 г.), «народная правозащита» – в Австрии, «адвокат народа» – в Румынии, «парламентский комиссар по делам администрации» – в Великобритании, в международном правовом словаре он получил краткое обобщающее, почти общепринятое наименование «омбудсмен». Это - может быть и коллективный орган, например – «постоянная комиссия по расследованию» в Танзании (с 1966 г.), «комиссия по правам человека» – на Филиппинах [5].

Международная ассоциация юристов (International Bar Association) официально определяет омбудсмена как «службу, предусмотренную конституцией или актом законодательной власти и возглавляемую независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которое

ответственно перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по своему усмотрению, и уполномочено проводить расследование, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады» [6].

В зависимости от своего учредителя омбудсмен может относиться к 3-м моделям:

- 1) парламентский омбудсмен
- 2) исполнительный омбудсмен
- 3) независимый омбудсмен.

В большинстве стран, где существует институт омбудсмeна, он принадлежит именно к парламентской модели. Это естественно, поскольку исторически омбудсмен - дитя парламента.

В большинстве современных цивилизованных государств институт омбудсмeна выполняет две функции – обычно он осуществляет особый контроль за органами государственной власти и ведет собственное расследование нарушений основных прав человека и гражданина (с позиций законности, эффективности, целесообразности, добросовестности и справедливости). С точки зрения западного политико-правового опыта, омбудсмен - это достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом для охраны основных прав и свобод граждан и уполномоченное для этого правом на проведение от имени парламента обширного и непрерывного контроля (мониторинга) за всеми государственными органами и должностными лицами, но без права изменения принятых ими решений.

Обращение к западному опыту, связанному с охраной прав человека и гражданина, чрезвычайно важно для современной России, поскольку после принятия 22 ноября 1991 года Верховным Советом РСФСР Декларации прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации впервые не только были признаны приоритет и неотъемлемость прав и свобод человека (ст.ст. 2 и 17 Конституции РФ), но и определены государственно-правовые гарантии основных ("естественных") прав и свобод человека и гражданина в РФ, в частности, установлена конституционная обязанность государства соблюдать и защищать эти права и свободы, а также права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (ст.ст. 2, 52, 80 Конституции РФ).

Особая актуальность темы, касающейся правовых проблем института "Уполномоченный по правам человека в РФ", вытекает из следующих обстоятельств.

Во-первых, за прошедшее 20 лет (с момента создания института Уполномоченного по правам человека в РФ в 1994 году) не только не уменьшился, но и значительно увеличился массив нарушений основных прав и свобод граждан РФ (а также иностранных граждан, иностранных подданных и лиц без определенного гражданства) на территории России. Массив таких нарушений и их динамика известны не только из СМИ, но и официально представлены в ежегодных Докладах уполномоченного по правам человека в РФ (последний из них опубликован в 2014 году [7]).

В этой связи возникает практический вопрос о реальной роли и упущенных возможностях одного из ответственных институтов в данной области – Уполномоченного по правам человека в РФ. Естественно, напрашивается вопрос и о причинах неэффективности его деятельности за рассматриваемый период.

Во-вторых, данный институт явился в значительной степени результатом рецепции западного политико-правового опыта в плане функционирования и развития государственного и гуманитарного права в РФ. В этой связи возникает вопрос об особенностях как организации, так и самой деятельности (функционирования) института Уполномоченного по правам человека применительно к конкретным и специфическим условиям, существующим в современной России.

Наконец, в-третьих, слабая эффективность деятельности Уполномоченного связана, среди всего прочего, также с несовершенством законодательства, определяющего компетенцию и правовые средства данного института, а также многочисленными ошибками российских судей в области защиты прав и свобод человека, на которые часто обращают внимание их коллеги из Европейского суда в г. Страсбурге (Франция).

Наряду с указанными выше причинами, которые приводят на сегодняшний день к неудовлетворительным результатам функционирования института Уполномоченного, большинство ученых-юристов и практикующих правозащитников указывают и на другие факторы.

1) Как считают авторы Альтернативного доклада российских независимых правозащитных организаций (НПО), представленного в Комитет ООН по правам ребёнка еще в 1998 г. [8], главные причины неудовлетворительного и даже «трагического» положения в области нарушения прав человека в современной России, носят "организационный, институциональный характер". В частности, говоря о проблемах реализации ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации"(1998 г.),

они выделяют отсутствие механизмов, то есть системы согласованно взаимодействующих государственных учреждений и общественных организаций, по реализации данного закона.

2) В опросе, посвященном институту Уполномоченного по правам человека в России и представленном на сайте [9], ряд участников этого опроса (например, обозреватель и ответственный редактор агентства СОЮЗ-ИНФО А. Токарев) указывают на такую прозаическую причину, как материальная и политическая зависимость Уполномоченного от исполнительной власти – федеральной и, особенно, региональной.

3) Некоторые участники данного опроса указывают, что неспособность Уполномоченного должным образом обуздать произвол государственных структур и их должностных лиц связана со "слабостью роста" – мол, данный институт еще молод, пока еще не наработаны вертикальные связи подчиненности между Уполномоченным РФ и уполномоченными в регионах (Э. Панфилова) и не разделены функции уполномоченных по профилям и т.п. (высказывания председателя фонда "За гражданское общество" Н. Таубиной).

4) На данном сайте упоминается и такая причина, как отсутствие морального авторитета у лица и института Уполномоченного среди населения и представителей власти, что находит свое выражение в систематическом и, к сожалению, укоренившемся неуважительном отношении к его деятельности и к игнорированию его рекомендаций и замечаний.

2. Основные пути решения проблемы.

Предложения по законодательному урегулированию данной проблемы.

Рассмотрим основные цели и задачи Уполномоченного по правам человека в РФ.

В Российской Федерации должность Уполномоченного по правам человека учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими, согласно ст.1 ФКЗ.

Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, в том числе и международно-правовые; к таким международно-правовым средствам можно отнести принципы и нормы, а также соответствующие институты международного гуманитарного права (например, Европейский суд по правам человека в г. Страсбурге).

При этом Уполномоченный не отменяет правоприменительных решений и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод; к таким государственным органам следует отнести, прежде всего, полицию, суды, Генеральную прокуратуру РФ, Федеральную трудовую инспекцию и т.д..

Итак, главная миссия Уполномоченного - способствовать защите и восстановлению нарушенных прав человека и гражданина.

Основными задачами (целями) и направлениями (функциями) деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации являются:

- 1) рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению;
- 2) анализ законодательства Российской Федерации в области прав человека и гражданина, подготовка рекомендаций по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;
- 3) развитие международного сотрудничества в области прав человека;
- 4) правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты;
- 5) подготовка ежегодного доклада о своей деятельности и направление его Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации.

Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и Председателю Следственного комитета Российской Федерации;

6) выступления с докладами на заседаниях в Государственной Думе в случаях грубого или массового нарушения прав и свобод граждан;

7) направление в Государственную Думу специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации;

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

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

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

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

12) информирование органов государственной власти и общественности о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан в Российской Федерации;

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

Какие же установлены организационно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ, необходимые для решения возложенных на этот государственный институт целей, функций и задач?

В своей деятельности Уполномоченный руководствуется Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «Об уполномоченном по правам человека в РФ», законодательством РФ, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ. Уполномоченный по правам человека в России назначается (выбирается) на должность и освобождается от должности Государственной Думой РФ. Уполномоченный назначается на свою должность сроком на пять

лет с момента принесения присяги, но не более чем на два срока. Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного по правам человека могут вноситься в Государственную Думу Президентом РФ, Советом Федерации, депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями в Государственной Думе в течение 30 дней до окончания срока полномочий предыдущего Уполномоченного по правам человека, а также в случаях досрочного прекращения полномочий (в том числе в виде освобождения от должности) Уполномоченного по правам человека. Согласно гл.19 Регламента Государственной Думы, кандидатура включается в список для тайного голосования двумя третями голосов, но назначается и смещается Государственной Думой простым большинством голосов общего числа депутатов. Предложения кандидатуры должны соответствовать требованиям ст.6 вышеназванного ФКЗ: гражданин России, достигший 35-летнего возраста и имеющий познания и опыт в области защиты прав и свобод человека. К сожалению, Закон не устанавливает, как это сделано в ряде стран, квалификационного требования о наличии юридического образования у Уполномоченного.

Его полномочия прекращаются с момента принесения присяги вновь назначенным Уполномоченным. Истечение полномочий Государственной Думы, а также ее роспуск не влекут прекращения полномочий Уполномоченного. Следует особо отметить, что ведение чрезвычайного или военного положения на всей территории РФ либо на ее части не прекращает и не приостанавливает деятельность Уполномоченного и не влечет ограничения его компетенции. Досрочное освобождение возможно, когда в отношении Уполномоченного вступил в законную силу обвинительный приговор суда. Кроме того, Государственная Дума может прекратить полномочия Уполномоченного, если он неспособен по состоянию здоровья или по иным причинам исполнять свои обязанности в течение не менее четырех месяцев подряд. Уполномоченный имеет право подать заявление о сложении полномочий.

Что касается прав и обязанностей, которыми наделен Уполномоченный по правам человека для реализации вменяемых ему функций, целей и задач, то отметим, что Закон запрещает ему участвовать в политической деятельности; заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, кроме научной или иной творческой деятельности; он не может быть депутатом не только Государственной Думы, но и законодательного (представительного) органа субъекта федерации, членом

Совета Федерации, находиться на государственной службе. Не позднее 14 дней со дня вступления Уполномоченного в должность он обязан полностью прекратить деятельность, которая несовместима с этими требованиями Закона, в частности, выйти (прекратить) свое членство в своей политической партии или общественно-политическом движении. Если он не исполнит этого требования, то его полномочия будут прекращены, т.е. он может быть досрочно освобожден от должности.

При осуществлении своих функций Уполномоченный независим от каких-либо органов государственной власти и не подотчетен им. Никакой государственный орган или должностное лицо не могут давать Уполномоченному по правам человека указания, касающиеся выполнения им своих обязанностей. Вмешательство в его деятельность или воспрепятствование ей влечет ответственность по закону, в частности, по закону об административной ответственности [10]. То есть Уполномоченный подчинен только закону.

Уполномоченный рассматривает жалобы граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства на решения или действия (бездействия) государственных органов РФ и субъектов РФ, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если заявитель обжаловал эти действия в административном, либо судебном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по жалобе.

При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции.

Уполномоченный имеет свободное усмотрение при решении вопроса о том, начинать производство по жалобе или нет. Российское законодательство предоставляет ему такие возможности, как:

- (1) принять жалобу к рассмотрению;
- (2) разъяснить заявителю средства, которые тот вправе 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, указав мотивы. О принятом решении гражданин уведомляется в десятидневный срок.

Приняв жалобу к своему рассмотрению, Уполномоченный проводит проверку по ней самостоятельно либо поручает ее проведение компетентным органам или должностным лицам, кроме тех, чьи действия обжалуются.

Уполномоченный по правам человека, в силу ст.16 ч.2 КФЗ, не рассматривает жалобы на решения палат федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Заметим, что, чисто теоретически, Уполномоченный может выступить против Президента РФ, нарушающего конституционные права и свободы человека и гражданина и/ли не выполняющего свои обязанности как гаранта этих прав (ст. 80 Конституции РФ).

Итак, деятельность Уполномоченного предполагает, в первую очередь, контроль за органами исполнительной власти. Поскольку данная ветвь власти, по существу, не несет ответственности перед Федеральным Собранием (закон о парламентском расследовании [11] практически не работает), то создание института Уполномоченного служит дополнительным механизмом контроля за соблюдением законов органами исполнительной власти и их должностными лицами.

При рассмотрении жалобы Уполномоченный обязан предоставить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, возможность дать свои объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки, а также мотивировать свою позицию в целом.

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. Кроме того, в заключении могут содержаться предложения к вышестоящим органам власти привлечь к юридической ответственности виновных должностных лиц. Такая ответственность государственного служащего наступает в связи с его обязанностью признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина - в соответствии со ст.3

Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации" [12], ст.ст. 4, 15 и 18 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" [13], а также ст.1 Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» [14].

Уполномоченный по правам человека, как отмечают многие комментаторы, не располагает императивными правовыми средствами воздействия на соответствующие государственные структуры. Немногие права такого рода (ст.ст. 22, 23, 30, 34 ФКЗ), похоже, сводятся к праву требовать от государственных и муниципальных органов и их должностных лиц:

- 1) запрашиваемые материалы и документы, иную информацию, необходимую для осуществления его полномочий;
- 2) рассмотреть заключение Уполномоченного, содержащее его рекомендации, в месячный срок и представить отчет ему о принятых мерах в письменной форме,
- 3) публикации своих заключений
- 4) содействия в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению по жалобе граждан.
- 5) поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;
- 6) 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.
- 7) безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории Российской Федерации органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций;
- 8) 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.

Уполномоченный обладает неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий. Однако при совершении серьезных правонарушений он может быть подвергнут судебному преследованию – с

согласия Государственной Думы РФ – и, следовательно, понести в итоге меры уголовной или административной ответственности.

Средства на деятельность Уполномоченного и его аппарата прописываются в федеральном бюджете отдельной строкой, что свидетельствует о значимости и перспективности данного института, а также обеспечивает его независимость от региональных и местных властей. Смету расходов разрабатывает и исполняет сам Уполномоченный.

За 20 лет существования института Уполномоченного по правам человека в РФ в ФКЗ было внесено лишь четыре изменения, несмотря на то, что данный закон и практика его реализации вызывали (и вызывают) много вопросов и споров.

Так в 2006 году было внесено дополнение в ст.32 ФКЗ, в результате были немного расширены полномочия омбудсмана при обращении о создании парламентской комиссии в случае грубого или массового нарушения прав и свобод граждан. Однако в свете того, что омбудсмен не может реализовать свое право даже в виде доклада на очередном заседании Государственной Думы, что уже говорить о создании комиссии?

В 2008 году была введена ст.36.1 о взаимодействии Уполномоченного с общественными наблюдательными комиссиями в целях обеспечения прав человека в местах принудительного содержания, что явилось достаточно большим шагом вперед в области взаимодействия Уполномоченного с общественными организациями, о котором не раз говорилось в научных трудах, однако в перспективе этот круг организаций необходимо расширить [15].

Аналогично, в 2012 году бы внесен законопроект об изменении в ст. 36.1 ФКЗ о взаимодействии Уполномоченного в РФ с общественными наблюдательными комиссиями по контролю за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [16] – но до принятия соответствующего закона дело не дошло.

В 2010 году в виде изменения в ст.33 Председателем Следственного комитета РФ был расширен круг лиц, кому Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности, что является положительным моментом. При этом, как мне кажется, Уполномоченный должен направлять этот доклад как можно большему кругу лиц, кому он считает необходимым, ведь вся его сила заключается в возможности придаче гласности всех нарушений, которые были совершены органами и чем больший круг лиц получает об этом информацию, тем сильнее эффект.

Наконец, в 2014 году были внесены изменения в ФКЗ, касающиеся ст.33, в связи с созданием в нашей стране нового - объединенного Верховного суда Российской Федерации (высший арбитражный суд РФ был упразднен).

Дальнейший анализ выше приведенных материалов – с учетом разнообразных теоретических разработок и многообразной и противоречивой юридической практики - позволяет сделать определенные оценки и выводы. Во-первых, в отличие от "силовых" органов государственной власти (федеральных судов, полиции, Генеральной прокуратуры РФ и т.п.) институт Уполномоченного по правам человека в РФ является независимым специализированным государственным органом, компетенция которого непосредственно связана с жизнедеятельностью и самочувствием каждого россиянина, подвергаемого зачастую посягательствам как со стороны других граждан и организаций, так и со стороны государственных органов и должностных лиц.

При этом в литературе порой подчеркивается невластный статус Уполномоченного, подчас проводится мысль, что данный правовой институт, будучи приближенным к людям (простая письменная форма обращения к Уполномоченному, непосредственное общение, беспошлинность жалобы, ее индивидуальный характер и др.), вообще не является органом власти и потому вынужден в своей работе опираться, прежде всего, на свой моральный авторитет и уважение со стороны населения, воздействуя на виновных в основном рекомендациями и правовыми стимулами [9, 10]. Дополнительным аргументом при этом служит констатация того, что законные требования Уполномоченного, обращенные к компетентным органам, в большинстве случаев заканчиваются банальными отписками, а нечастые успехи в защите нарушенных прав (около 5-10% от заявленных случаев) внешне выглядят скорее как акт доброй воли властных лиц, несмотря на, казалось бы, весьма высокий – конституционный - статус данного правозащитного института.

Думается, что наличие правовых инструментариев в правозащитной деятельности Уполномоченного (ст.ст. 23-35 ФКЗ) определено указывает, что в случае Уполномоченного по правам человека в РФ мы все же имеем дело с властной инстанцией, поскольку преодоление посягательств на права и свободы граждан никогда не происходит добровольно, практически всегда это происходит вынужденно, под внешним давлением. Юридическая форма

воздействия Уполномоченного на виновных (в виде адресованных им «рекомендаций» или «замечаний») не должна расцениваться как сугубо моральная акция, несущая в себе лишь просьбу или простое пожелание – такие формы сугубо информативного воздействия по своему содержанию остаются императивными и несут в себе властно-обязывающий смысл, хотя и выраженный в «слабых», не характерных для государственного принуждения формах, которые обычно связаны с применением силы или угрозой применения силы. Важно понимать, что такие «слабые» предписания могут повлечь за собой и более «силовое» воздействие, инициированное опять-таки омбудсменом. Здесь имеет место быть такое государственно-властное вмешательство, особенностью которого являются ненасильственные меры принуждения (высокий конституционный статус, официальный формат, юридические аргументы, рациональность и логичность предписаний и оценок), которые, по сути, выступают действиями предупредительного порядка. Ведь за ними могут последовать и уже насильственные меры воздействия (судебные решения и их исполнение, санкции, кадровые изменения и др.). В пользу такого понимания места Уполномоченного в системе государственной власти говорит и то, что такая его деятельность с использованием «слабых» средств продиктована и необходимостью в экономии государственных сил и средств – ведь она происходит в упрощенной, «облегченной» форме, максимально приближенной к конкретной жизненной ситуации, в которой произошло нарушение прав и свобод данного индивида.

Во-вторых, проблемной предстает тенденция возрастания числа различных уполномоченных и других правозащитных органов по правам человека (и близких к ним неправительственных правозащитных организаций, когда наряду с Уполномоченным по правам человека в РФ появляются Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ (по данным на сентябрь 2014 года, они функционируют в 80 субъектах Российской Федерации [1]), а также: на федеральном уровне – Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка и Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, а на региональном и местном уровнях – Уполномоченные по правам ребенка в субъектах РФ, Комиссии по правам человека и некоторые другие. Что касается общественных правозащитных организаций (НПО), то их число в современной России уже превысило 1800 [17].

Указанную тенденцию данного правозащитного института теоретически можно оценить как положительную – ведь, казалось бы, с ростом числа и возрастающей специализацией деятельности различных органов и организаций, участвующих в правозащитном движении, выигрывает, прежде всего, простой человек – обыватель, чьи права незаконно ущемляются или оспариваются. Более того, видимое невооруженным взглядом дублирование предмета ведения и функций у Уполномоченного по правам человека РФ и Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ можно даже оправдывать ссылками на общеизвестный принцип «сдержек и противовесов», который допускает такое дублирование – в целях своеобразной конкуренции и одновременно взаимоограничения.

Чтобы разобраться с правовой природой данного явления, следует обратиться не к учебникам по теории государства и права, а, в первую очередь, к Конституции РФ. В ней мы, кстати, не находим формулировку вышеуказанного принципа «сдержек и противовесов». Да и наличествующий принцип разделения властей (ст.10 Конституции РФ) не применим к данной коллизии, поскольку он буквально говорит: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Зато там есть положения о том, что в исключительном ведении Российской Федерации находятся «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина» (ст.71 п.В Конституции РФ), а в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ – «защита прав и свобод человека и гражданина» (ст.72 п.Б Конституции РФ). Понятно, что авторы данной Конституции допустили здесь логическую ошибку (по поводу «защиты прав и свобод человека и гражданина»).

Но что касается нормативно-правового регулирования вопросов, связанных с защитой прав и свобод человека и гражданина - Конституция РФ однозначно относит эти вопросы к компетенции Федерального центра, то есть Российской Федерации. Поэтому само принятие законов об учреждении уполномоченных по правам человека на региональном уровне [18] (а также уполномоченных по правам ребенка, осужденного, предпринимателя, военнослужащего, студента и т.д. в субъектах РФ) и наделение их особым правовым статусом, отличным от федерального уполномоченного, может быть квалифицировано как антиконституционное, поскольку противоречить смыслу и букве действующей Конституции РФ (ст.71 п.В). В этой связи

сомнительными предстают и некоторые статьи ФКЗ (ст.ст. 5, 16 п.В), в которых упоминаются уполномоченные по правам человека в субъектах РФ. Действительно, с принятием таких «регулятивных» и весьма различающихся по своему содержанию законов об уполномоченных в субъектах РФ неявно нарушается конституционный принцип равноправия людей – ведь «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства...» (ст.19 п.2 Конституции РФ), а различные законы, по своей сути, устанавливают различный уровень правовой защиты в субъектах РФ, весьма отличающихся как в социально-экономическом, так и в политико-правовом отношении. Попытки тем или иным способом связать различных уполномоченных в некую правозащитную систему при помощи таких антиконституционных законов также выглядят мало эффективными и политически затруднительными. Например, депутат Государственной Думы О.Н. Смолин предлагает, чтобы уполномоченные по правам человека в регионах избирались региональными собраниями по согласованию с федеральным Уполномоченным по правам человека [19].

Даже если принимать законы об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, то необходимо строго следить, чтобы у них не было особых предметов ведения и полномочий (по сравнению с ФКЗ), поскольку это легализует по сути различный уровень правовой защиты личности в зависимости от места ее проживания.

Для придания системного характера деятельности уполномоченных, на наш взгляд, в ФКЗ должны быть предусмотрены правовые возможности для организации и деятельности региональных представителей (представительств) Уполномоченного по правам человека в РФ, подчиненных ему (и Закону), что было бы и логично (строго соответствовало бы ст.71 Конституции РФ), и способствовало бы созданию разветвленной системы правовой защиты в лице Уполномоченного (в центре) и его доверенных лиц (на местах), причем имеющих достаточно высокий – конституционный статус.

Данная идея не нова. Как вспоминает бывший Уполномоченный по правам человека в РФ в 1998-2004 гг. Миронов О.О., на момент принятия ФКЗ депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в первоначальном варианте законопроекта предполагали введение полномочных представителей федерального Уполномоченного по

правам человека в регионах. Этого тогда не пожелали члены Совета Федерации – не хотят они иметь назначенца из Москвы за свои деньги в своих регионах, отвергая подобные законодательные инициативы в рамках разграничения предметов ведения [20].

Прошедшие годы продемонстрировали, что сложилась явная зависимость уполномоченных по правам человека в субъектах РФ от региональных властей. Так, в восьми субъектах РФ – Удмуртской Республике, Волгоградской, Калининградской, Кемеровской, Липецкой, Самарской, Смоленской, Томской областях – были внесены поправки в уже действующие законы об уполномоченных, устанавливающие порядок рассмотрения жалоб граждан, обращающихся к омбудсмену, который полностью совпадает с процедурой, установленной Федеральным законом N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (от 02.05.2006 в ред. от 27.07.2010). Не совсем понятно, чем руководствуются омбудсмены перечисленных регионов, не реагируя на то обстоятельство, что законы, по которым они работают, в своей главной составляющей противоречат не только ФКЗ и иным федеральным законам, но и международным документам в сфере защиты прав граждан. Возможно, в данном случае у региональных уполномоченных превалирует желание не портить хорошие отношения с прокуратурой, которая должна отслеживать такие противоречия в законах и не делает этого, либо с законодательным собранием, депутаты которого обязаны вносить необходимые изменения в региональные законы, а возможно, и с губернатором, от которого практически зависят такие составляющие «независимости» омбудсмана, как финансирование его деятельности и самостоятельность его аппарата.

Анализ законодательства и практики показывает, что в деятельности региональных омбудсменов существует существенное ограничение их мандата, действующего в субъектах РФ. Речь идет о том, что его компетенция не может распространяться на территориальные органы федеральных министерств и ведомств. При этом значительная, если не большая, часть жалоб, поступающих региональным уполномоченным, как раз и относится к нарушениям прав граждан, допущенным именно такими ведомствами: полицией, войсковыми частями, исправительными учреждениями и т.д. Поэтому они вынуждены идти на контакты с федеральным уполномоченным или его представителями на местах.

Необходимо искать пути решения этой системной проблемы.

Даже если допустить наличие региональных законов об омбудсменах в субъектах РФ (а это, к сожалению, реальность, сложившаяся под влиянием скорее интересов, нежели велений права), то такие законы нужно принимать под сильным регламентированием со стороны ФКЗ. Это продиктовано, прежде всего, необходимостью уйти от дублирования в осуществлении правоохранительной функции и создания эффективной системной организации, осуществляющей такую деятельность.

Существующий ныне Координационный совет российских уполномоченных по правам человека такую задачу не решал - за последние годы он ничем себя не прославил, не считая организации ежегодных совещаний и круглых столов, последнее из которых состоялось 16 августа 2012 года в Кремле (г. Москва) в присутствии Президента РФ В.В. Путина и региональных омбудсменов, представлявших более чем 60 регионов страны.

Ныне отсутствуют необходимое единообразие в законах субъектов Российской Федерации об уполномоченных по правам человека, что находит свое продолжение в рассогласованной правозащитной практике. Как отмечают многие ученые и практики правозащитной деятельности, унифицированный подход к регулированию института Уполномоченных по правам человека в законодательных актах субъектов Российской Федерации позволил бы значительно улучшить работу региональных омбудсменов. Поэтому нужно вносить изменения и дополнения в ФКЗ для принятия унифицированных региональных законов, что позволило бы оптимизировать основные аспекты деятельности региональных уполномоченных по правам человека. В этих актах следует не нормировать конкретные способы и формы правозащитной деятельности региональных и их взаимодействия, с учетом конституционного разграничения предметов ведения, федеральными и региональными органами государственной власти. Подобные законы могут лишь учреждать уполномоченных по правам человека, которые организационно должны входить в систему Уполномоченного по правам человека как общефедерального правозащитного института и иметь компетенцию и полномочия, предусмотренные федеральным конституционным законом, отличающиеся лишь в зависимости от объекта, вызвавшего нарушение прав личности – это могут быть органы федеральной власти (эти занимается Уполномоченный по правам человека в РФ) либо органы региональной власти или местного самоуправления (этим будут заниматься уполномоченный по правам человека субъектов РФ).

В перспективе институты федерального и регионального уровней уполномоченных по правам человека должны образовать собой систему, объединенную единством целей, задач, функций, средств и форм деятельности и действуют на основе принципов профессионализма, координации, взаимоинформирования и сотрудничества.

Координацию деятельности региональных уполномоченных по правам человека измененный ФКЗ должен возложить на Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, что позволило бы оказывать им методическую, организационную и информационную помощь, так как эффективный внутригосударственный механизм защиты прав человека возможен только при взаимодействии всех государственных органов, в том числе при активном участии института Уполномоченного по правам человека как на федеральном, так и на региональном уровнях. При этом отношения федерального и региональных уполномоченных по правам человека не должны выходить за рамки координации, т.е. согласованной и/или совместной деятельности – иначе был бы нарушен основополагающий принцип омбудсмена – принцип независимости (подчинения Закону).

Что касается увеличения различного рода специализированных уполномоченных - по правам ребенка, по правам предпринимателей и т.д., то здесь ситуация достаточно сложная и потому спорная. С одной стороны, складывающаяся здесь тенденция также имеет явно негативные аспекты – прежде всего, она может оказаться «дурной бесконечностью», поскольку вполне резонно могут возникнуть в дальнейшем уполномоченные и по правам осужденных, и по правам военнослужащих, и по правам студентов, и по правам других категорий граждан, присутствующих в российском обществе. Кроме того, в правовом пространстве РФ имеет место дублирование функций Уполномоченного по правам человека со стороны аналогичных по своим задачам, средствам и методам государственных и общественных структур. Например, в настоящее время при Президенте РФ созданы Комиссии по делам ветеранов, по делам инвалидов, по реабилитации жертв политических репрессий, Советы по развитию гражданского общества и правам человека, по делам казачества, по взаимодействию с религиозными объединениями, которые наделены сходной с Уполномоченным компетенцией.

С другой стороны, правовая защита, как и любая профессиональная деятельность, предполагает свое развитие в сторону специализации. В юридическом плане это означает, что должны быть приняты законы и/или подзаконные нормативно-правовые акты, в которых бы регламентировалась

деятельность Уполномоченного применительно к отдельным слабозащищенным категориям – прежде всего, посредством дифференциации предмета ведения и полномочий этого института по сравнению с нынешней, весьма широкой компетенцией. Косвенно о такой необходимости свидетельствует и нынешняя практика – так, в составе Уполномоченного как правозащитного института мы находим Управление по делам ребенка [7]. Так и хочется спросить: «Чем оно отличается от Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка? Неужели только персонально?». Развитие такого рода специализации в составе Уполномоченного по правам человека в РФ способствовало бы сохранению и развитию организационного единства данного правового института, наряду с возрастанием функционального взаимодействия и ростом ответственности для руководителей и исполнителей в этих подразделениях.

В свете народной поговорки "у семи нянек дитя без глаза" и с учетом провозглашенного Президентом РФ еще в 2003 г. принципа сокращения государственных структур с одинаковыми функциями [21] следует оценить правовой статус Уполномоченного по правам человека в РФ как нуждающийся в пересмотре своего нормативно-правового регулирования, прежде всего, в части уточнения и дифференциации предмета ведения и полномочий этого института и его комитетов и управлений, наряду с сокращением сходных государственных органов с дублирующими функциями. Конечно, речь не идет о сокращении общественных организаций.

Яркий тому пример - Федеральный закон «Об общественной палате Российской Федерации» [22], в котором, наряду с полномочиями этой палаты как выразителя интересов и чаяний гражданского общества России, формулируется и статья, где говорится, что «Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации..» (ст.2). Налицо еще одно квазигосударственное образование, дублирующее функцию правовой защиты личности, возложенную на Уполномоченного по правам человека в РФ другим законом (сравните: ст.ст. 1 и 22 ФКЗ). В частности, мы получаем коллизию, которая присуща, например, ФЗ «Об общественном контроле за

обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [15] - во исполнение этого Закона, Общественная палата РФ стала координатором работы по формированию наблюдательных комиссий, образуемых в субъектах Российской Федерации и призванных контролировать и, следовательно, способствовать защите прав заключенных. Но такие же задачи решает и Уполномоченный, согласно ст. 19 ФКЗ («Жалобы, адресованные Уполномоченному лицами, находящимися в местах принудительного содержания, просмотру администрацией мест принудительного содержания не подлежат и в течение 24 часов направляются Уполномоченному»).

В-третьих, острой остается весьма острой проблема взаимодействия Уполномоченного по правам человека в РФ с другими правозащитными государственными органами (суды, прокуратура и др.) и общественными организациями (как российскими - Хельсинская группа, Комитет солдатских матерей и т.д., так и международными - Международный Комитет Красного Креста, Human Rights Watch, International Amnesty и т.п.), а также международными правозащитными структурами (Комитет ООН по правам человека, Европейский суд в г. Страсбурге и др.). Чаще всего она решается в форме переговоров между заинтересованными инстанциями. Так, в июле 1998 года между Генеральной прокуратурой РФ и Уполномоченным по правам человека в РФ было подписано соглашение о взаимодействии, которое предусматривало сотрудничество по основным направлениям правозащитной деятельности, определяло механизм, позволяющий двум структурам эффективнее бороться с нарушениями прав человека. В дальнейшем планировалось проведение совместных акций, в том числе выезды в регионы, из которых поступает информация о грубых или массовых нарушениях прав и свобод человека и гражданина. Думается, этот и другие подобные договорные механизмы – жизнеспособны, но юридически обладают слабой обязывающей силой – со сменой руководства, как правило, такие договоренности переставали работать, то есть становились «мертвыми» нормами. Все это подводит к выводу, что такого рода взаимодействие (прежде всего, между государственными структурами) по вопросам правовой защиты граждан нуждается в определенной проработке – с точки зрения, разделения предмета ведения и полномочий, а также регламентации форм взаимодействия.

В-четвертых, приведенный выше перечень основных задач (функций) Уполномоченного по правам человека показывает, что законодатель, говоря о способах решения возложенных на Уполномоченного задач по защите нарушенных прав и свобод граждан, делает акцент на два основных метода:

1) непосредственное обращение в органы государственной власти и местного самоуправления, нарушающие права и свободы человека – в форме запросов, замечаний, ходатайств, предложений общего или конкретного характера, рекомендаций, ежегодных докладов и т.д.;

2) опосредованное воздействие на органы государственной власти и местного самоуправления, нарушающие права и свободы человека – посредством обращения в суды общей юрисдикции и/или обращение в Конституционный суд РФ с заявлениями о возбуждении соответствующих судебных дел – в рамках работы с жалобами и обращениями заявителей (ст.29 п.1.1 и п.1.3 ФКЗ).

Что касается первого метода в деятельности Уполномоченного по правам человека, то приходится говорить о его низкой практической отдаче в деле правовой защиты граждан России - определенные в законе разнообразные действия, предусмотренные ст.ст.15-35 ФКЗ и призванные реально восстанавливать поправные права граждан, на практике зачастую осуществляются в виде бюрократической переписки между Уполномоченным и государственно-властными инстанциями, нарушающими права или свободы человека. Характерно, что в ФКЗ "Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" даже не упоминаются такие полномочия, как предписания, протесты, право на приостановку решений органов власти и управления (самоуправления) – а ведь они, несомненно, обладают большей юридической силой! Дозволенные же Законом формы обращения Уполномоченного к государственным органам и должностным лицам – запросы, замечания, ходатайства, предложения, рекомендации – все это в рамках практического (массового) правосознания российских чиновников часто воспринимается лишь как просьба, нежели обязательное и ответственное задание от Уполномоченного российским парламентом. В результате многие государственные должностные лица, причастные к разного рода нарушениям гражданских, политических и иных прав и свобод, пользуясь юридической казуистикой, неопределенными или незначительными санкциям, предусмотренными Законом, а также формальными доводами и сомнительными доказательствами, не только не производят необходимых мер по восстановлению правового положения

граждан, но и уходят от юридической ответственности за свои противоправные действия (бездействия) - уголовной, административной, дисциплинарной.

Данный вывод признавал и сам Уполномоченный (О.О. Миронов) – в частности, в Докладе о своей деятельности за 2001 год, в котором приводятся любопытные цифры: оказывается, число обращений граждан на его имя за отчетный год превысило 30 тыс., причем около 1/5 из принятых к производству жалоб удалось разрешить положительным образом. Характерно, что в Докладе не уточняется другая важная цифра – сколько было принято всего к рассмотрению таких жалоб и обращений? Все это косвенно указывает на низкий уровень эффективности "информационного" метода, применяемого в нынешней юридической форме Уполномоченным по правам человека в РФ. Допуская, что к производству принимается около половины жалоб, можно прийти к выводу: оценка эффективности составляет около 5-10% от общего числа обращений граждан к Уполномоченному.

Для сравнения - Эстония. Эстонский опыт состоит в детальном законодательном закреплении механизма по обеспечению реализации рекомендаций омбудсмана страны – канцлера юстиции Эстонии (далее – КЮ). Любое учреждение, получившее рекомендацию или предложение от КЮ, обязано сообщить ему в течение установленного срока о том, каким образом выполнена его рекомендация или предложение. Он вправе направлять запросы о ходе выполнения его рекомендаций с обязанностью незамедлительного ответа. В случае нарушения этой процедуры КЮ может сообщить об этом факте государственному органу, осуществляющему надзор, а также Правительству или Парламенту. Также – через СМИ - он может информировать общественность о своих рекомендациях или их невыполнении данной организацией. Информация, подвергаящая нарушителей всенародному обличению, является непосредственным и весьма сильным оружием для омбудсмана. Показатель степени реализации рекомендаций КЮ весьма высок – так, в 2010 году 93% рекомендаций и предложений КЮ были выполнены публичными властями и учреждениями без возражений [23].

Что касается второго метода, то, согласно ст.29 ФКЗ, Уполномоченный по результатам проведенной проверки жалоб и обращений граждан, права которых нарушены или нарушаются, вправе обратиться в суд или иной компетентный государственный орган о возбуждении административного, дисциплинарного или уголовного дела и о принятии его к судебному

производству. При этом Уполномоченный имеет право участвовать в судебном процессе самостоятельно либо через своего представителя – "в установленных законом формах". К сожалению, новые процессуальные законы – и Уголовно-процессуальный кодекс РФ (2001 г.), и Кодекс РФ об административных правонарушениях (2001 г.), и Гражданский процессуальный кодекс РФ (2002 г.) - не предусматривают особого места Уполномоченного ни в уголовном, ни в гражданском, ни в административном процессе.

Считаем, что без особого юридического статуса в суде участие в судебном процессе Уполномоченного не имеет никаких преимуществ по сравнению с ролью адвоката или свидетеля, процессуальные права его остаются значительно ниже правовых возможностей прокурора, да технически такое участие в суде носит весьма обременительный характер. В конечном счете, можно констатировать, что в силу названных формально-юридических ограничений реальный вклад Уполномоченного (его представителя) в защиту потерпевшего в суде всегда будет очень мал.

Изменение статуса Уполномоченного в суде должно произойти таким образом, чтобы им одновременно осуществлялся контроль за судебной защитой прав граждан.

Данный вывод находит свое подтверждение и в официальных отчетах. Согласно данным, предоставленным в докладе Уполномоченного за 2011 год, в наибольшей группе по количеству жалоб на нарушение личных (гражданских) прав и свобод, подавляющее большинство – 59,1 % составляют жалобы, связанные с нарушениями права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство [7]. Поэтому отказ от контроля за судебной системой представляется невозможным.

А при прочтении Доклада о деятельности по уполномоченного правам человека в Российской Федерации в 2001 году нельзя не обратить внимание на то, что среди многочисленных фактов реагирования Уполномоченного на жалобы граждан, приведенных в Докладе (на просьбы "о восстановлении автобусного маршрута в Пензенской области") нет примеров участия Уполномоченного или его представителей в судебных процессах. Приводятся примеры "вопиющих нарушений прав человека и гражданина", связанные с нанесением материального ущерба и морального вреда (например, дело ветерана Л. из Брянска или офицера К. из Йошкар-Олы), по которым прошли судебные процессы, принесены кассационные жалобы. Но при этом в качестве действующих лиц почему-то упоминаются сами

потерпевшие или органы (представители) Генеральной прокуратуры РФ либо говорится, что "данный вопрос подлежит разрешению в судебном порядке"(?). А в докладе о деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2002 год приводится и вовсе обескураживающее признание - "данные решения многие военнослужащие обжалуют в судебных органах, но однако зачастую не находят там поддержки" [7]. Все это указывает на то, что данный "судебный" метод, предусмотренный п.1.1 ст.29 ФКЗ, широко не применяется и, следовательно, как правовая норма работает весьма слабо, sporadически.

Из сказанного можно сделать вывод, что институт Уполномоченного по правам человека в РФ вряд ли можно считать таким государственным органом, который способен только своими действиями эффективно осуществлять защиту и восстановление нарушенных прав и свобод граждан и иных категорий потерпевших.

Можно с определенностью утверждать, что, будучи одним из внесудебных государственных органов по защите прав и свобод граждан, институт Уполномоченного по правам человека в РФ остро нуждается в теоретической проработке и законодательном закреплении своего особого места в системе правоохранительных органов страны, а также в спецификации методов своей деятельности и усилении их юридической силы.

Думается, что одним из возможных путей такого пересмотра места и роли института Уполномоченного в составе государственного механизма можно считать придание ему статуса контрольно-надзорной инстанций в области соблюдения и защиты прав и свобод человека с правом приостанавливать противоправные решения и действия государственных (административных) органов и должностных лиц в этой области.

Если таким правом обладает любая налоговая инспекция в отношении финансов какой-либо коммерческой фирмы, не уплатившей полностью или в срок налоги государству, то было бы логичным – особенно с учетом ст.2 Конституции РФ, провозглашающей человека, его жизнь, основные права и свободы высшей ценностью – данную функцию, способствующую правовой защите граждан, следует распространить и на область этих высших ценностей.

При этом следует уточнить компетенцию Уполномоченного по правам человека в РФ, например, ограничить его предмет ведения вопросами, связанными с нарушениями только основных (конституционных) прав и свобод человека и гражданина, передав избыточные вопросы, в том числе,

связанные с нарушением договорных прав, в ведение судов общей компетенции, прокуратуры, адвокатуры и общественных (неправительственных) правозащитных организаций.

Конечно, следует учитывать и статью 55 Конституции РФ, в которой говорится: «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина», поскольку большинство таких прав и свобод (всего около 65) сформулировано в международно-правовых актах [24, 25].

В-пятых, во исполнение функции, предусмотренной ФКЗ по «совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права» (ст.1 п.3), становится насущной проблема закрепления правозащитного опыта и соответствующих юридических новаций, которыми богата деятельность Уполномоченного по правам человека в РФ, в законодательных актах и подзаконных (ведомственных) нормативно-правовых актах. Официальные возможности законотворчества, предусмотренные ныне действующим законодательством для Уполномоченного, ограничены его правом лишь косвенно участвовать в законодательном процессе, а именно:

- 1) анализировать законодательства Российской Федерации в области прав человека и гражданина и подготавливать соответствующие рекомендации законодателю по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;
- 2) подготавливать ежегодный доклад о своей деятельности и направлять его субъектам, обладающим правом непосредственной законодательной инициативы - Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации;
- 3) направлять в Государственную Думу специальные доклады по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации;
- 4) выступать с докладами на заседаниях в Государственной Думе в случаях грубого или массового нарушения прав и свобод граждан;
- 5) обращаться в Государственную Думу с предложениями о создании парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод

граждан и о проведении парламентских слушаний, участвовать в работе указанных комиссий и проводимых слушаниях;

б) обращаться в Конституционный Суд РФ для защиты их прав и свобод граждан, в частности, в форме признания фактов нарушений этих прав в ходе судебного правоприменения.

Понятно, что простое информационное обращение к субъекту законодательной инициативы, скажем, в виде доклада в Государственной Думе, является малопродуктивным, поскольку оно, во-первых, не будет услышано и понято во всех юридических нюансах («на слух»), и во-вторых, оно не обязывает законодателя включиться в работу над представленным докладом (это - не законопроект). В итоге и актуальность, и сложность, и сам пафос выступления Уполномоченного если не исчезают из законодательного процесса, то обязательно много теряют. Тем самым, наработки Уполномоченного по сути становятся бессмысленными («сизифов труд»).

Вот почему насущным является – наделить Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации правом законодательной инициативы по вопросам, относящимся к его компетенции, то есть к соблюдению, охране и защите основных прав и свобод человека и гражданина в нашей стране. Такая коррекция Закона невозможна без внесения соответствующих изменений в Конституцию РФ (в часть 1 статьи 104), устанавливающую круг субъектов законодательной инициативы.

Что касается права Уполномоченного обращаться в Конституционный суд РФ, то представляется целесообразным расширить его полномочия в этой части, наделив его правом просить Конституционный суд проверить тот или иной закон на его соответствие Конституции РФ и в случае обнаружения судьями антиконституционности такого закона - требовать отмены его действия на этом основании. Конечно, это потребует внесения изменений в саму Конституцию РФ (ст.125 пп.2 и 5).

Данный вывод согласуется с положением ФКЗ о функции Уполномоченного по правам человека в РФ - по совершенствованию законодательства Российской Федерации в области прав человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права (ст.1 п.3).

3. Заключение. Перечень законодательных предложений и рекомендаций.

С учетом всего вышесказанного в данной работе можно сформулировать следующие рекомендации в плане совершенствования российского законодательства об Уполномоченном по права человека в Российской Федерации. Целесообразно внести следующие изменения в законодательство:

- 1) Уточнить компетенцию Уполномоченного по правам человека в РФ, например, ограничить его предмет ведения вопросами, связанными с нарушениями только основных (конституционных) прав и свобод человека и гражданина, передав избыточные вопросы, в том числе, связанные с нарушением договорных прав, в ведение судов общей компетенции, прокуратуры, адвокатуры и общественных (неправительственных) правозащитных организаций. При этом следует учитывать статью 55 Конституции РФ, в которой говорится: «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина», поскольку большинство таких прав и свобод (всего около 65) сформулировано в международно-правовых актах.
- 2) Заменить статус Уполномоченного по правам человека как контрольного органа на статус контрольно-надзорной инстанции с правом отмены (приостановки) административных решений и правом вынесения протестов по уголовным приговорам и иным (гражданским) решениям в случае нарушения судами прав человека.
- 3) Необходимо внести дополнения в УПК РФ и ГПК РФ с определением особого места и полномочий Уполномоченного (или его представителя) в качестве самостоятельного участника судебных процессов, одновременно осуществляющего контроль за судебной защитой прав граждан.
- 4) Для преодоления дублирования правозащитных функций на федеральном уровне нужно объединить (включить) в один институт Уполномоченного и другие правозащитные органы, в том числе, специализированные и/или созданные при Президенте РФ.
- 5) Признать антиконституционными законы об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в части их особых предметов ведения и полномочий (по сравнению с ФКЗ), следовательно, отменить их как легализующих различный уровень правовой защиты

личности в зависимости от места ее проживания. Подобные законы могут лишь учреждать уполномоченных по правам человека, организационно входящих в систему Уполномоченного по правам человека как правозащитного института и имеющих компетенцию и полномочия, предусмотренные федеральным конституционным законом, отличающиеся лишь по объекту, вызвавшему нарушение прав личности – это могут быть органы федеральной власти (этим занимается Уполномоченный по правам человека в РФ) либо органы региональной власти или местного самоуправления (этим будут заниматься уполномоченный по правам человека субъектов РФ).

б) В целях более оперативного создания соответствующего законодательства предоставить Уполномоченному право законодательной инициативы в области гуманитарного права, а также обязанность его давать свои заключения на новые законы с точки зрения соблюдения прав и свобод человека. Для этого следует предусмотреть заключение соглашения между Уполномоченным и Государственной Думой, в котором бы регламентировалась сама процедура такого взаимодействия. Такая коррекция Закона невозможна без внесения соответствующих изменений в Конституцию РФ (в часть 1 статьи 104), устанавливающую круг субъектов законодательной инициативы.

7) Внести соответствующие изменения в законы, в которых имеет место быть дублирование правозащитной функции у различных государственных органов, в частности, у Уполномоченного по правам человека в РФ и Общественной палатой РФ, для того, чтобы у таких государственных органов не было пересекающихся функций и, тем более, совпадающих (пресекающихся) предметов ведения.

8) Для того, чтобы повысить независимость Уполномоченного, надо признать его несменяемым в течении всего срока исполнения обязанностей в этой должности (возможно, сократив сам срок), при этом следует увеличить ответственность Уполномоченного, скажем, предусмотреть возможность его преследование со стороны Конституционного суда России.

9) Исходя из ограничения полномочий Уполномоченного по охране и защите лишь основных прав и свобод (см. выше - пункт 1), учитывая, что регулирование его организацией и деятельностью осуществляется на основе особого федерального конституционного закона и для осознания и признания в обществе высокой роли Уполномоченного по правам человека в РФ, целесообразно переименовать данный институт – в Уполномоченного по

конституционным правам и свободам человека и гражданина в Российской Федерации.

10) Для преодоления чрезмерного количество поступающих жалоб от заявителей, права которых нарушены, Уполномоченному нужно узаконить такое направление своей работы, как консультирование по вопросам защиты от посягательств и восстановления нарушенных основных прав и свобод.

11) Наделить Уполномоченного по правам человека в РФ правом обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации не только с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, но и с запросом о проверке данного закона на его соответствие Конституции РФ (в силу ограничения им основных прав и свобод человека и гражданина) и в случае обнаружения судьями антиконституционности такого закона - требовать отмены его действия на этом основании. Конечно, это потребует внесения изменений в саму Конституцию РФ (ст.125 пп.2 и 5).

12) В ФКЗ должна появиться норма, предусматривающая процедуру примирения при рассмотрении жалоб. По своей сути, такая норма, закрепляющая миротворческую деятельность омбудсмена, должна нормативно отразить его особое место в обществе – посредника между ветвями власти и человеком, права которого могут быть нарушены представителями этой власти.

Проблемы, связанные с массовым нарушением прав детей, женщин, военнослужащих, инвалидов, заключенных и других категорий граждан на территории РФ, требуют поднять деятельность Уполномоченного, как и всей правоохранительной системы России, на более высокий профессиональный и законодательно урегулированный уровень.

Вместе с тем, необходимо придать всей деятельности Уполномоченного по правам человека более системный характер и большую юридическую силу.

При этом важна также и ее поддержка со стороны всего общества и властных структур.

В качестве общего вывода хотелось бы отметить все возрастающую роль, которую призван сыграть институт Уполномоченного по правам человека в России в рамках системы досудебной защиты прав и свобод человека в РФ.

Список научной и иной использованной литературы и интернет-ресурсов

1. См.: Координационный совет российских уполномоченных по правам человека. URL: <http://ombudsmanrf.org/koordinatsionnyj-sovet>
2. Декларация прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 N 1920-1 "О Декларации прав и свобод человека и гражданина".
3. Конституция Российской Федерации (от 12.12.1993 с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)
4. Федеральный конституционный закон РФ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" (от 25 декабря 1996 года в ред. Федеральных конституционных законов от 16.10.2006 N 4-ФКЗ, от 10.06.2008 N 3-ФКЗ, от 28.12.2010 N 8-ФКЗ, от 12.03.2014 N 5-ФКЗ).
5. Картамышева Н.В. Актуальные проблемы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. - М.: Изд-во МГЮА, 2011, № 1 (18), сс. 45-56.- С. 47.
6. Автономов А.С. Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность/ А.С. Автономов; Фонд «Либеральная миссия». – М.: Новое литературное обозрение, 2009 – 448 с. – С. 262.
7. См.: Доклады. URL: <http://ombudsmanrf.org/doklady>
8. См.: Альтернативный доклад. URL: http://pravozaschita.narod.ru/Ku/alt_rus.htm
9. См.: Политическая экспертная сеть. Опросы. URL: www.kreml.org
10. См. например: ст.17.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ в ред. 21 июля 2014 г.).
11. Федеральный закон РФ от 27.12.2005 N 196-ФЗ (ред. от 07.05.2013) "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации".
12. Федеральный закон РФ от 27 мая 2003 года N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" (в ред. от 02.07.2013).
13. Федеральный закон от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (в ред. от 02.07.2013).

14. Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (от 27.04.1993 N 4866-1 в ред. Федеральных законов от 14.12.1995 N 197-ФЗ, от 09.02.2009 N 4-ФЗ).
15. Федеральный закон РФ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» №76-ФЗ от 10.07.2008 в ред. в ред. Федеральных законов от 01.07.2010 N 132-ФЗ, от 03.12.2011 N 378-ФЗ, от 06.12.2011 N 411-ФЗ, от 02.07.2013 N 185-ФЗ, от 02.11.2013 N 294-ФЗ, от 25.11.2013 N 317-ФЗ, от 21.12.2013 N 378-ФЗ).
16. См.: Федеральный закон РФ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» № 159-ФЗ (от 21.12.1996 в ред. 25.11.2013).
17. Наиболее полная база НПО в РФ на сайте «Правозащитная Россия». URL: <http://pravo-rus.ru/pravozashitnye-organizacii/2011-02-06-09-49-22.html>
18. Пример: Закон Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» (от 17 декабря 1997 г. в ред. 19 февраля 2014 г.).
19. Выступление в Государственной Думе шестого созыва 18 марта 2014 г. «О назначении на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации». URL: <http://www.smolin.ru/duma/duma06/2014-03-18prava.htm>.
20. Миронов О.О. Очерки государственного правозащитника.- М.: Изд-во СГУ, 2009. – С. 167.
21. В связи с начавшейся тогда административной реформой в РФ была создана Комиссия (руководитель – Д.Козак), которая насчитала более 800 функций, которые дублируются в деятельности различных органов федеральной, региональной власти и управления, а также местного самоуправления. Цит. по: Евсеев А.О., Лядов А.О. Уполномоченный по правам человека в России и юридическая практика // Право и политика./ СЗАГС.- Вып.3.- СПб.: СЗАГС, 2005.- С.32.
22. Федеральный закон РФ «Об Общественной палате Российской Федерации» N 32-ФЗ (от 04.04.2005 в (в ред. Федеральных законов от 27.12.2005 N 195-ФЗ, от 30.06.2007 N 121-ФЗ, от 10.06.2008 N 78-ФЗ, от 25.12.2008 N 283-ФЗ, от 23.07.2010 N 177-ФЗ, от 03.05.2011 N 89-ФЗ, от 06.12.2011 г. N 411-ФЗ, от 30.12.2012 г. N 326-ФЗ, 23.07.2013 г. N 235-ФЗ, от 28.12.2013 N 439-ФЗ, от 20.04.2014 N 82-ФЗ).

23. Overview of the Chancellor of Justice's activities for the prevention of ill-treatment (OPCAT)/ 2010. // Официальный сайт Канцлера Юстиции Эстонии. URL: <http://oiguskantsler.ee/>
24. См.: Всеобщая декларация прав человека (Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.), Международный пакт «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 года (ООН), Международный пакт «Об экономических, социальных и культурных правах» от 16 декабря 1966 года (ООН) и др.
25. К этим актам примыкают акты международного гуманитарного права, признанные РФ на основе соответствующих международных договоров РФ и ратифицированных в установленном порядке, такие как: Европейская конвенция по защите основных прав и свобод человека от 4 ноября 1950 года (Рим) с протоколами, ратифицированными РФ; Конвенции Международной организации труда (Женева), ратифицированные РФ и др.