

# Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и направления его совершенствования

## Набиев А. В.

*Набиев Анар Вакилевич / Nabiev Anar Vakilevich – студент,  
юридический факультет,  
Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург*

**Аннотация:** анализ конституционно-правового статуса уполномоченного по правам человека в Российской Федерации позволяет выявить существенные проблемы и недостатки данного института. Актуальность данного исследования обусловлена несовершенством данного института, наличием проблем правового регулирования, излишних ограничений конституционных прав человека.

**Ключевые слова:** омбудсмен, защита прав человека, конституционно-правовой институт, проблемы конституционного права.

Принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации закрепляет важнейшие права и свободы человека и принцип обязательности их соблюдения, неотъемлемости и неотчуждаемости. Соблюдение этих прав и свобод, а также обеспечение их защиты входит в обязанности органов государственной власти и должностных лиц. Вместе с тем, несмотря на деятельность многочисленных органов власти, основной функцией для которых является защита прав и свобод человека, вопрос гарантированности прав и свобод в России является наиболее острым.

Деятельность уполномоченного по правам человека – омбудсмена – в условиях российской действительности призвана стать необходимой дополнительной гарантией прав и свобод человека. В зарубежных странах этот государственный орган уже доказал свою эффективность. Однако процесс становления и распространения омбудсмена в России осложняется проблемами практического и концептуального характера, связанными со функциональными и структурно-организационными особенностями уполномоченного по правам человека в условиях российской политической системы. Очевидно, это вызывает необходимость внесения предложений по совершенствованию и повышению эффективности функционирования данного правозащитного института. При этом омбудсмен не может действовать изолированно от других государственных органов и институтов гражданского общества. Хотя функции российского уполномоченного по правам человека реализуются в ходе его самостоятельной работы, без взаимодействия с иными органами власти, должностными лицами и правозащитными организациями он не сможет решить ни одной задачи в рамках своей правозащитной деятельности.

Институт Уполномоченного по правам человека в России весьма молод. Он создан как на федеральном уровне, так и на региональном уровне - в субъектах РФ, однако иерархии подчиненности – вертикали – между ними нет.

Впервые тезис о необходимости учреждения «парламентского уполномоченного по правам человека» был закреплен в 40-й статье Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 года. Предполагалось, что на него будет возлагаться парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Он должен был назначаться Верховным Советом РСФСР сроком на 5 лет, быть подотчетен ему и обладать той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР. Полномочия и порядок осуществления деятельности должен был устанавливаться законом.

В действующей Конституции России существует единственное упоминание об Уполномоченном по правам человека. В п. «е» ч.1 ст. 103 Конституции Российской Федерации, касающейся полномочий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, указано, что она производит его назначение. Там же установлено, что Уполномоченный по правам человека действует в соответствии с федеральным конституционным законом.

Впоследствии был принят федеральный конституционный закон Российской Федерации от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Ныне действующий институт приобрел независимость от всех ветвей власти в сложной политической борьбе, что, естественно, породило множество правовых пробелов в установлении его статуса. Это, в свою очередь, вызвало существующие проблемы в настоящее время.

Если исходить из федеративного устройства нашего государства и Конституции России, то каждый субъект Российской Федерации вправе самостоятельно принимать решение об утверждении государственного органа своего уровня, приняв соответствующий закон об Уполномоченном по правам человека.

Данный вывод подтверждается и тем, что данным правом в некоторых субъектах воспользовались еще до принятия конституционного закона. Бывший Уполномоченный по правам человека в Российской

Федерации – Олег Орестович Миронов, на момент принятия закона – Депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утверждает, что в первоначальном варианте предусматривались полномочные представители федерального Уполномоченного по правам человека в регионах. Однако этого не пожелали члены Совета Федерации, членами которого в то время были главы субъектов и председатели законодательных органов, так как назначение происходило бы в Москве.

Норма статьи 5-й, в качестве компромисса, была сформулирована таким образом, что в регионах могут учреждаться свои собственные институты. Их финансирование осуществляется из средств самого субъекта Российской Федерации.

Так был решен концептуальный вопрос, касающийся правового статуса регионального института, еще на стадии проекта закона, без учета мнения парламентов субъектов Российской Федерации, как это должно было бы быть в правовом, демократическом и федеративном государстве.

Контрольная деятельность Уполномоченного по правам человека соответствует большинству установленных в теории и практике принципов государственного контроля, что вновь подтверждает контрольную природу данного института.

Особое значение в деятельности Уполномоченного по правам человека отводится принципам независимости и неподотчетности.

Независимость российского омбудсмана имеет три составляющие:

- институциональная. Должна гарантироваться закреплением в законе независимости и неподотчетности;
- функциональная. Должна быть гарантирована путем законодательного закрепления недопустимости вмешательства в деятельность; достаточного финансового и материально-технического обеспечения; гарантий неприкосновенности;
- персональная. Должна определяться законодательно закрепленной доступной процедурой выдвижения, назначения и освобождения от должности.

Независимость и неподотчетность Уполномоченного по правам человека опосредуют невозможность поставить под сомнение легитимность его пребывания на посту государственного правозащитника. Недопустимость вмешательства в его работу, свобода и независимость в принятии решений являются неизменным условием правозащитной деятельности Уполномоченного, гарантией его беспристрастности и объективности. Принимаемые Уполномоченным решения по результатам рассмотрения поступивших жалоб о нарушениях прав человека не подлежат обжалованию и пересмотру государственными органами, включая органы правосудия и прокуратуры.

Уполномоченный по правам человека имеет статус дополнительного правозащитного звена в России. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в России включает внутриведомственный и межведомственный механизмы.

Уполномоченный по правам человека, выполняя предоставленный ему законодательный мандат по осуществлению государственной защиты прав человека, действует параллельно и наряду с органами правосудия и прокуратуры, институтами гражданского общества, а не вместо них, не подменяя, а дополняя предоставленные им правовые средства защиты этих субъективных прав. Он располагает как собственной сферой служебных полномочий, значительно расширяющих возможности не только правовой, но и гуманитарной, пропагандистской и законодательной защиты прав человека, так и присущими только ему формами и методами своей профессиональной деятельности.

При Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации действует один консультативный орган – Экспертный совет, который представляет собой консультативно-совещательный общественный орган, оказывающий научное и практическое содействие Уполномоченному в проведении, в частности, экспертиз законопроектов, внесенных в Государственную Думу; подготовке концепций, программ и иных документов, реализуемых в его деятельности; анализе и выявлении скрытых и перспективных угроз правам человека; в поиске и совершенствовании форм и методов их защиты; оценке эффективности мероприятий по их соблюдению.

В целом для профессиональной деятельности Уполномоченного по защите прав человека, обеспечению гарантий безопасности и неприкосновенности личности предложения и рекомендации Экспертного совета выступают важной составляющей.

Установленные для Уполномоченного по правам человека гарантии неприкосновенности являются дополнительными к общим гарантиям и представляют собой часть его особого правового статуса, отражая важность выполняемых им по закону функций и задач. К таким специальным дополнительным гарантиям неприкосновенности Уполномоченного по правам человека в период осуществления им своей деятельности относятся запрет на привлечение к уголовной или административной ответственности без согласия Государственной Думы; запрет на задержание, арест, обыск без согласия Государственной Думы.

06.04.2015 Владимир Владимирович Путин подписал Федеральный закон № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования

деятельности уполномоченных по правам человека». Федеральный закон направлен на совершенствование регулирования деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. В этих целях Федеральным законом вносятся изменения в целый ряд законодательных актов Российской Федерации.

Федеральным законом внесено изменение в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», которым, в частности, предусматривается право Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации посещать центры временного размещения и места временного содержания беженцев и вынужденных переселенцев, беседовать с находящимися там лицами наедине, в условиях, позволяющих представителю администрации видеть беседующих, но не слышать их. Аналогичные положения, распространяющиеся также на уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, включены в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации и Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

Предусматриваемые Федеральным законом изменения, внесённые в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», определяют основы статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Так, устанавливается, что уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации при осуществлении своих полномочий независим от каких-либо государственных органов и должностных лиц, определяется порядок назначения (избрания) на эту должность и освобождения от неё, устанавливаются основные требования к кандидатурам, а также вводятся ограничения и запреты при осуществлении им своих полномочий.

Однако указанным законом все проблемы правовой регламентации института уполномоченного по правам человека в России не сняты. Так, в действующей редакции закона главной функцией называется «восстановление нарушенных прав», что показывает реактивный характер деятельности омбудсмена — реагирование на уже произошедшие нарушения. Но стандартом в большинстве стран является закрепление профилактической функции омбудсмена. К сожалению, Уполномоченный по правам человека в РФ действует лишь после получения жалобы и не наделен правом действовать по собственной инициативе, ему позволено это лишь в исключительных случаях. Представляется, что под указанные в ст.21 ФКЗ случаи, когда Уполномоченный вправе действовать по собственной инициативе (массовые и грубые нарушения прав и свобод, особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты), подпадают не все ситуации. Это право повысило бы эффективность действий национального омбудсмена, позволив ему действовать непосредственно, узнав о конкретной ситуации, например, из СМИ.

Для более эффективной реализации возложенной на Уполномоченного по правам человека в РФ функции совершенствования законодательства и приведения его в соответствии с принципами международного права целесообразно расширить его возможности участия в законодательном процессе и влияния на законодательство о правах человека. Сейчас они затруднены, поскольку, во-первых, Уполномоченный по правам человека в РФ не наделен правом законодательной инициативы, а во-вторых, предоставленное ст.31 ФКЗ право обращения к субъектам законодательной инициативы возможно лишь в нескольких случаях. Правом законодательной инициативы (а не возможностью обращения к субъектам данного права) наделены многие из Уполномоченных в субъектах Федерации (в Архангельской, Брянской, Иркутской, Калининградской, Московской, Самарской, Саратовской областях, в Пермском и Алтайском краях, в Дагестане, Ингушетии, Татарстане, Удмуртии, а также в Москве и Санкт-Петербурге), что делает их более эффективными в реализации функции совершенствования законодательства, поскольку в законодательном процессе субъекта Федерации они действуют без посредников.

Необходимо наделение Уполномоченного по правам человека в РФ правом обращения в Конституционный суд с запросом о проверке соответствия Конституции положений нормативных правовых актов органов государственной власти.

Часто оказывается, что причиной нарушения прав является не (не только) действия (бездействие) какого-либо государственного служащего, а неправомерный акт, изданный органом государственной власти или государственным органом. Именно поэтому здесь так важно право обращение омбудсмена в Конституционный суд, причем в порядке абстрактного нормоконтроля — с инициацией дела (запросом) о несоответствии нормативного правового акта высших органов государственной власти Основному закону. Для расширения правовых возможностей реализации функции совершенствования законодательства возможно наделение Уполномоченного по правам человека в РФ правом обращения в Конституционный суд РФ с запросом о проверке соответствия Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной думы и Правительства РФ.

Необходимо расширение сферы компетентности Уполномоченного по правам человека за счет расширения круга субъектов, на которые он принимает жалобы. Процесс постепенного делегирования государственных полномочий частным по своей природе инстанциям диктует необходимость вести омбудсменом контроль за соблюдением прав не только органами государственной власти и местного самоуправления, государственными служащими, но и организациями, выполняющими функции публичного характера (нотариат, управляющие компании, СРО, ГК).

Необходимо привести к общему знаменателю деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах федерации принятием профильного федерального закона, что позволит уравнивать их правовой статус, который весьма неоднобразен. Необходимо разграничить компетенции Уполномоченного по правам человека по правам человека и Уполномоченных по правам человека в субъектах федерации, коль скоро этот институт будет принадлежностью каждого субъекта. Во-первых, это укрепит самостоятельность Уполномоченных в субъекте Федерации, а во-вторых, региональные Уполномоченные гораздо ближе к населению муниципальных образований и могут более оперативно реагировать на ситуацию.

Основная проблема в деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации состоит в том, что Уполномоченный субъектов Федерации вмешиваются в дела федеральных структур. Несмотря на то, что это происходит в отношении территориальных отделений федеральных органов исполнительной власти (других федеральных органов), расположенных на территории подведомственного субъекта Федерации, тем не менее, необходимо установить механизм разрешения данной ситуации. Представляется, что в случае нарушения прав и свобод федеральными органами, расположенными на территории субъекта Федерации, Уполномоченный по правам человека в субъекте Федерации вправе направить информацию Президенту РФ (как гаранту прав и свобод, исходя из ст.80 Конституции) и Уполномоченному по правам человека в РФ.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что для повышения эффективности защиты прав и свобод граждан России уполномоченными целесообразны следующие изменения законодательства и практики его применения, касающиеся расширения полномочий данных должностных лиц:

1. Процесс становления и развития Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации требует законодательного урегулирования, так как в ФКЗ нет перечня прав и обязанностей Уполномоченных по правам в субъектах РФ. Тем самым возможно, что функции Уполномоченного субъектов Федерации будут противоречить функциям Уполномоченного Российской Федерации. Эту проблему можно устранить двумя способами. Первым способом является разработка и принятие Федерального закона «Об Уполномоченном по правам человека в субъектах Российской Федерации». Этот закон закрепил бы основные полномочия, организационную деятельность, а также правовой статус Уполномоченных в субъектах Федерации. Другим путем решения данной проблемы является внесение изменений в ФКЗ, обозначить в нем основные права и обязанности Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации, а также возможно принятие закона на федеральном уровне «Об Уполномоченном по правам человека в субъектах Российской Федерации», устанавливающий принципиальные положения деятельности регионального омбудсмана, и который бы не противоречил ФКЗ.

2. Наделить уполномоченных правом законодательной инициативы по вопросам, связанным с обеспечением реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина.

3. Предусмотреть в ст. 46 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации право уполномоченных по результатам рассмотрения жалобы обращаться в суд в целях защиты неопределенного круга лиц.

4. Закрепить право омбудсмана до принятия решения судом первой инстанции вступать в дело по своей инициативе для дачи заключения в целях защиты социальных прав отдельных граждан либо неопределенного круга лиц.

5. Внести дополнения в ст. 376 ГПК РФ, предоставив уполномоченным право обжаловать вступившие в законную силу судебные решения.

Законодательная реализация этих мер позволит российским омбудсменам эффективней реализовать возложенную на них основную функцию — восстановление нарушенных прав человека, а в некоторых ситуациях действовать на опережение, предупреждая различные формы дискриминации прав.

### *Литература*

1. *Автономов С. С.* Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность. М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2009. 448 с.
2. *Безруков А. В.* Парламентское право и парламентские процедуры в России: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015. 164 с.

3. *Вершинина И. Ф., Деменева А. В., Новикова А. Е., Дурнова И. А.* Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс, 2012.
4. Конституционное право Российской Федерации: учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки "Юриспруденция" (квалификация "бакалавр") / И. А. Алжеев, И. Б. Власенко, Е. Ю. Догадайло и др.; отв. ред. С. И. Носов. М.: Статут, 2014. 391 с.
5. *Лагун И. В., Юдина А. Б.* Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. Е. Г. Маркеловой. М., 2010.
6. *Мшецян Д. А.* Проблемы и пути совершенствования деятельности института Уполномоченного по правам человека в РФ [Текст] / Д. А. Мшецян // Молодой ученый, 2014. № 11. С. 265-268.