

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**Место Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ в системе  
защиты прав личности в современной России  
(на примере Саратовской области)**

**АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ**

Студента 4 курса 433 группы

направления 40.03.01 Юриспруденции

юридического факультета

Касимова Константина Андреевича

Научный руководитель

доцент, канд. юрид. наук,

\_\_\_\_\_

Е.А.Абаева

Заведующий кафедрой конституционного и  
муниципального права

Профессор, д-р юрид. наук,

Заслуженный юрист России

\_\_\_\_\_

Г.Н. Комкова

Саратов 2016 г.

**Введение.** Согласно Конституции РФ Россия является демократическим правовым государством, где права и свободы человека являются высшей ценностью. Содержание и смысл взаимоотношений гражданина и государства определяются не только объемом прав и свобод, но и уровнем их обеспечения и защиты. Эффективная реализация основных прав и свобод человека и гражданина предполагает наличие механизма юридического обеспечения.

Под механизмом реализации прав понимается система организованных правовых обеспечительных мер комплексного характера, целью которых является создание наиболее благоприятных условий для реализации прав человека. Правовое государство для выполнения функции защиты и охраны прав граждан должно иметь эффективно работающую систему органов, осуществляющих такую задачу. Система защиты прав человека представляет собой скоординированную систему механизмов, а также процедур их реализации, поскольку рассматриваемая система может быть представлена в виде таких активных действий, как правовые действия в защиту прав человека, просвещение в защиту прав человека и общественные действия в защиту прав человека. Таким образом, одной из проблем современного демократического государства является совершенствование системы защиты прав и свобод человека и гражданина в целом и ее отдельных компонентов.

Ст. 18 Конституции РФ закрепляет положение о том, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Юридические свойства Конституции позволяют регулировать общественные отношения через положения о правах и свободах. Согласно данной статье, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, а также деятельность законодательной и исполнительной власти. Стоит отметить, что права и свободы признаются действующими независимо от того, существуют или нет законодательные акты, призванные конкретизировать, определять механизмы, процедуры и правила для их наиболее эффективного осуществления.

В ст. 45 Конституции закреплена гарантия государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Согласно данной статье каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Под государственной защитой понимается деятельность всех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной, направленная на защиту прав и свобод человека и гражданина. Каждая ветвь власти действует самостоятельно, направляя усилия на предоставление гражданам защиты прав и свобод на деле.

С точки зрения социально-политической и правовой ценности права человека можно определить как стандарты демократии, без соблюдения которых невозможно развитие государства и всего международного общества в целом. Согласно ст. 72 Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В качестве дополнительного средства защиты прав гражданина и человека следует рассматривать институт Уполномоченного по правам человека на федеральном и региональном уровнях.

За период деятельности регионального омбудсмана в субъектах Российской Федерации удалось накопить определенный опыт, а также выявить проблемы правового регулирования: в определении правового статуса института, его компетенции и полномочий, места в структуре региональных органов власти.

Развитие регионального омбудсмана в 2014 г. получило новый виток развития. На федеральном уровне были выработаны унифицированные нормы, регламентирующие его статус, что явилось важным шагом к направлению выравнивания обеспечения и защиты прав человека независимо от места проживания в федеративном государстве. Обеспечение равенства между людьми и справедливости в отношениях между ними – одна из важнейших проблем для любого государства и гражданского общества.

Кроме того, полномочия регионального омбудсмeна были значительно расширены, что свидетельствует о повышении его роли в правозащитном государственном механизме. По ряду признаков можно утверждать, что создана квазисистема уполномоченных по защите прав человека в Российской Федерации.

Все эти правовые новеллы и практика их применения требуют научного осмысления и выработки рекомендаций по их совершенствованию, что и явилось причиной написания данной бакалаврской работы.

Целью исследования является анализ места и значения Уполномоченного по правам человека в правозащитном механизме регионального уровня.

В связи с этим, предполагается решение следующих задач:

1. Рассмотрение конституционно-правовых основ системы защиты прав человека в субъектах РФ;
2. Исследование института регионального омбудсмeна как дополнительной государственной защиты прав человека;
3. Изучение федеральных стандартов порядка организации и деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ;
4. Выявление особенностей развития и современного состояния института регионального омбудсмeна в субъектах РФ.
5. Исследование современного конституционно-правового статуса и деятельности Уполномоченного по правам человека в Саратовской области

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе реализации законодательно установленных полномочий регионального омбудсмeна по защите прав человека в субъектах РФ.

Предметом исследования послужила Конституция РФ, федеральное и региональное законодательство в отношении правового статуса и деятельности Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ с учетом

особенностей развития данного института на территории Саратовской области.

Что касается степени научной разработанности данной проблематики, то следует отметить следующих ученых: Комкову Г.Н., Миронова О.О., Лукашеву Н.Ф., А.М. Алексеенко, Р.Р. Амирова, К.М. Амосов, Е.С. Буянкина, С.А. Денисов, И.Л. Ивачев, С.С. Ионкин, Е.Г. Маркелова, Е.А. Молькова, С.Н. Матвеев, Ю.А. Сунгуров, В.В. Эмих и др.

Большой вклад в обобщение практического опыта работы внесли Р.Г. Вагизов (Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан), Козицкий А.Г. (Уполномоченный по правам человека в Краснодарском крае), Крыжов С.Б. (Уполномоченный по правам человека в Московской области в 2001-2004), Ландо А.С. (Уполномоченный по правам человека в Саратовской области в 1999-2004), Осин В.Н. (Уполномоченный по правам человека в Смоленской области в 1998-2008), Селюков А.И. (Уполномоченный по правам человека в Ставропольском крае), Таранцов М.А. (Уполномоченный по правам человека в Волгоградской области в 2000-2009) и другие.

Методологической основой данного исследования послужил общенаучный диалектический метод познания, а также частно-научные методы познания: системно-научный, историко-сравнительный анализ, синтез, дедукция, индукция. Для интерпретации научных концепций были использованы специально-юридические методы: формально-юридический и метод сравнительного правоведения.

Эмпирическую основу составила информация о деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ на их официальных сайтах, данные их ежегодных и специальных докладов, иных выступлений.

Структура работы обусловлена поставленными целями и задачами. Она состоит из введения, двух глав, трех параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы.

**Основное содержание работы.** Глава 1 посвящена конституционно-правовым основам системы защиты прав человека в субъектах РФ.

Должность Уполномоченного по правам человека в России создана в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

В отличие от зарубежных стран, в России институт омбудсмена действует не так давно. Учрежденный в 1809 г. в Швеции, институт уполномоченного по правам человека получил распространение только после Второй мировой войны. На сегодняшний день должность уполномоченного функционирует в более чем ста странах, содействуя правам человека и их защите.

Юридическое закрепление в России должности Уполномоченного по правам человека получила в Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г., где ст. 40 предусматривалось назначение на должность Верховным Советом сроком на 5 лет, которому Уполномоченный был подотчетен, а кроме того обладал неприкосновенностью.

Современная Конституция РФ 1993 г. п. «е» ч. 1 ст. 103 предусматривает полномочие Государственной Думы по назначению и освобождению от должности Уполномоченного по правам человека в РФ, деятельность которого осуществляется в соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 23.05.2015). В соответствии с данным Законом субъекты самостоятельно решают вопрос о введении должности регионального омбудсмена.

В своей деятельности Уполномоченный по правам человека в РФ осуществляет взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах РФ. В целях обеспечения эффективной деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ федеральный Уполномоченный вправе:

а) оказывать региональным омбудсменам организационную, правовую, информационную и иную помощь в пределах своих полномочий;

б) создать в качестве консультативного и совещательного органа совет уполномоченных по правам человека, включив в его состав по одному представителю от каждого федерального округа из числа уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации;

В главе 2 рассматривается институт регионального омбудсмана в качестве дополнительной государственной гарантии по защите прав человека. Конституцией (уставом), законом субъекта РФ может утверждаться должность уполномоченного по правам человека в субъекте РФ в целях обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

За период деятельности регионального омбудсмана в субъектах Российской Федерации удалось накопить определенный опыт, а также выявить проблемы правового регулирования: в определении правового статуса института, его компетенции и полномочий, места в структуре региональных органов власти.

Саратовская область стала одним из первых субъектов РФ, на территории которой был создан государственный региональный институт защиты прав человека. В 1996 г. в Саратовской области была создана областная комиссия по правам человека, которая органично вписалась в систему институтов по контролю, охране и защите прав граждан.

19 января 1999 г. депутаты Саратовской областной Думы выбрали на данную должность известного юриста Саратовской академии права, председателя областной комиссии по правам человека Александра Соломоновича Ландо.

Созданию первого регионального института защиты прав человека предшествовала областная комиссия по права человека, возникшая в 1996 году в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. №864.

В самом начале своей работы институт Уполномоченного показал свое преимущество тем, что граждане не испытывали формальных трудностей

при осуществлении контакта с ним, в отличие от других должностных лиц, в частности судебных и правоохранительных органов. Уполномоченный способствует защите нарушенных прав граждан и их восстановлению посредством убеждения и побуждения органов власти и должностных лиц к уважению и соблюдению прав граждан. За несколько лет с момента создания данного института в Саратовской области Уполномоченный стал центром правозащитного движения на территории области, а также связующим звеном между гражданским обществом и органами власти.

19 января 2004 г. полномочия первого уполномоченного А.С. Ландо истекли. Через десять дней состоялись выборы нового уполномоченного, в результате которых на рассматриваемую должность была избрана начальник отдела областной прокуратуры Нина Федоровна Лукашева. Через пять лет, 28 января 2009 г., Н.Ф. Лукашеву назначили на должность Уполномоченного на второй срок.

В первую очередь деятельность Н.Ф. Лукашевой была связана с сохранением наработанного опыта и дальнейшего совершенствования. Таким образом, главная функция Уполномоченного, а именно содействие восстановлению нарушенных прав граждан, была продолжена. За десять лет работы Уполномоченного по правам человека в Саратовской области в его аппарат поступило более 50 000 обращений. Стоит отметить, что защита прав социально незащищенных категорий является приоритетом в деятельности Уполномоченного.

Кроме этого, его деятельность связана с мониторингом действующего законодательства, а также правоприменительной практики. В марте 2006 Уполномоченный в Саратовской области был наделен правом законодательной инициативы. Через год по его инициативе в Закон Саратовской области «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области» были внесены изменения, согласно которым Уполномоченному было предоставлено право иметь общественных помощников. Стоит отметить, что институт общественных помощников



Уполномоченного действовал с момента учреждения должности Уполномоченного, но законодательно закреплён не был.

С 1999 г. действует Общественный совет при Уполномоченном по правам человека в Саратовской области, целью которого является координация деятельности общественных правозащитных объединений. Данный совет является эффективной переговорной площадкой как для некоммерческих организаций, так и для органов государственной и муниципальной власти. В 2010 году Общественный совет был преобразован в Экспертный совет.

Саратовская область, в силу своего географического положения, является одним из регионов, куда направляются потоки мигрантов, которые нуждаются в помощи и в социальной адаптации. В соответствии с этим был создан Общественный совет по вопросам защиты прав мигрантов, не имеющий аналогов в других субъектах РФ. В состав совета входят представители властных структур, правоохранительных органов, лидеры национальных объединений, общественных организаций, ученые. На заседаниях были затронуты такие темы, как легализация граждан, приехавших на постоянное проживание в РФ, проблема национальных меньшинств, трудовая миграция и другие.

В 2000 г. был издан информационный бюллетень «Уполномочен защитить...», являющийся официальным изданием аппарата Уполномоченного по правам человека в Саратовской области, который распространяется в России и за рубежом среди политиков, государственных и неправительственных организаций.

29 января 2014 г. на должность Уполномоченного по правам человека в Саратовской области была избрана Журик Татьяна Владимировна.

В 2015 году к Уполномоченному поступило 3 407 обращений, большинство из которых было подано социально уязвимыми категориями населения, такими как безработные, пенсионеры, многодетные семьи и другие. Из них 40% обращений касаются нарушения личных прав и свобод:

права на судебную защиту, права на достоинство, а также жалобы, поданные в связи с нарушениями права на свободу и личную неприкосновенность. Анализ жалоб показал, что острой проблемой в Саратовской области является проблема в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Также значительное число обращений поступает от лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы. В число их проблем входят несогласие с вынесенным приговором, получение медицинской и социальной помощи, перевод в исправительные учреждения, находящиеся вблизи места жительства родных.

**Заключение.** Должность Уполномоченного по правам человека в России создана в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

По мнению ученых, это важнейший публично-правой институт, представляющий дополнительный механизм правовой защиты граждан от неправомερных действий государства в лице его органов управления, не отменяющий и не подменяющий компетенцию правоохранительных и правозащитных государственных органов.

Основными задачами Уполномоченного по правам человека являются: содействие восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Данный институт в России предполагает в соответствии с законодательством создание должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в субъектах РФ. Органически встраиваясь в правозащитный механизм, уполномоченный охраняет, защищает, восстанавливает права и свободы личности, оказывает правовую помощь и пропагандирует гуманитарные ценности. Не входя ни в одну из

ветвей власти, обладая статусом независимости, уполномоченный по правам человека при осуществлении своей деятельности взаимодействует с органами власти и институтами гражданского общества.

Исходя из специфики данного института, ученые и практики определяют следующие функции омбудсмена: правозащитная; правовосстановительная; контрольная; информационно-аналитическая и просветительская; правотворческая.

При этом следует выделить основные принципы деятельности омбудсмена: доступность, открытость, демократичность, законность, гуманность, справедливость, беспристрастность, квалифицированность.

Несмотря на то, что институт регионального омбудсмена в Российской Федерации является достаточно новым для государства, он является одной из важных гарантий защиты прав человека и гражданина. Его появление связано с развитием демократических преобразований в РФ. Важность данного института определяется специфическим местом в государственно-правовой структуре общества. Представляется, что для дальнейшего развития рассматриваемого института необходимо обеспечивать более систематическое расследование, развивать сотрудничество с другими правозащитными структурами, играть роль медиатора не только между властью и обществом, но и между департаментами власти, учитывать влияние этического фактора в деятельности государственной власти.

Деятельность региональных Уполномоченных по правам человека является чувствительным индикатором реального качества жизни людей и одним из ключевых инструментов совершенствования законодательства.