

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

**Уполномоченный по правам человека в РФ, правовой статус и  
направление деятельности**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 5 курса 511 группы  
направления подготовки 40.03.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета заочной формы обучения

Крайнюк Елены Сергеевны

Научный руководитель

канд. юрид. наук, доцент кафедры  
конституционного и муниципального права \_\_\_\_\_ Н. А. Мошкина

Зав. кафедрой

докт. юрид. наук, профессор, зав. кафедрой  
конституционного и муниципального права \_\_\_\_\_ Г. Н. Комкова

Саратов 2016

**Введение.** Провозглашение прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью – это серьёзный политико-правовой шаг государства, который указывает на политическую зрелость системы, на её готовность отстаивать и защищать права и свободы своих граждан.

В современных условиях в нашей стране проблема создания эффективной государственной системы защиты общепризнанных прав и свобод человека стала особо приоритетной в связи с радикальной трансформацией политического, государственно-правового и социально-экономического путей развития. Защита прав и свобод граждан возможна лишь при наличии развитой системы конституционно-правовых гарантий, включающей не только деятельность государственных правоохранительных институтов, но и независимых от государства профессиональных правовых правозащитных институтов гражданского общества.

Конституция РФ 1993 г. предусматривает для нашего государства правовой институт – Уполномоченного по правам человека. Институт Уполномоченного по правам человека занимает особое место в системе институтов гражданского общества. Важнейшее направление деятельности российского Уполномоченного составляет правовое просвещение, а именно целенаправленная деятельность по формированию высокого правосознания и правовой культуры граждан, преодолению правового нигилизма, а также распространению знаний о правах и свободах человека, формах и методах их защиты. Развитие института Уполномоченного по правам человека способно сделать механизм защиты прав человека более эффективным в России и максимально затруднить возможность их нарушения. Также особая роль данного института состоит в двойственности его правовой природы – учреждаемый публичными институтами, он при этом не наделяется властными полномочиями. Уполномоченный по правам человека является так называемым «мостом» между обществом и государством, будучи государственным органом, он действует как представитель гражданского общества, призванный реагировать на нарушения прав человека,

допущенные чиновниками и государственными структурами, и соответственно применять предоставленные ему меры воздействия.

**Цели и задачи исследования.** Цель исследования заключается в теоретическом изучении особенностей правового положения, направлений деятельности и полномочий Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также его взаимодействия с иными органами власти.

Для достижения данной цели автором поставлены следующие задачи:

- изучить правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в современных условиях;
- определить роль Уполномоченного по правам человека в защите прав граждан;
- рассмотреть взаимодействие Уполномоченного с иными органами власти;
- изучить компетенцию Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- проанализировать основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека, правоприменительную практику в области прав человека.

**Структура данной выпускной квалификационной работы** predetermined целями и задачами исследования, включает в себя:

- введение
- две главы: Правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; Компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации
- заключение
- список использованных источников.

**Основное содержание работы.** Огромную роль в развитии гражданского общества в России играет институт уполномоченного по правам человека.

В Российской Федерации Уполномоченный по правам человека впервые появился в 1994 году на основании президентского указа «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека»<sup>1</sup> и функционирует уже на протяжении двух десятилетий. Однако законодательно этот институт был закреплен только в 1997 году, с принятием Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее № 1-ФКЗ), а в мае следующего года был назначен первый федеральный уполномоченный.

С историко-правовой точки зрения российский уполномоченный по правам человека функционировал некоторое время и до принятия соответствующего закона (поскольку Государственная Дума РФ назначила в январе 1994 г. С.А. Ковалева Уполномоченным по правам человека в РФ), изначально совмещая должность председателя Комиссии по правам человека при Президенте РФ.

На протяжении многих десятилетий этот институт совершенствовался и укреплял свои позиции и в настоящее время более 100 стран имеют своих Омбудсменов. В Российской Федерации должности Уполномоченных в разное время занимали: С.А. Ковалев, О.О. Миронов, В.П. Лукин, Э.А. Памфилова, и в настоящее время Т. Н. Москалькова.

В настоящее время в мировой практике встречаются три модели института омбудсмана:

1. Исполнительный омбудсмен
2. Независимый омбудсмен
3. Парламентский омбудсмен

---

<sup>1</sup> О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека: Указ Президента РФ от 04 августа 1994 г. № 1587 // Российская газета. 1994. 09 августа.

<sup>2</sup> Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) // Российская газета. 1997. 04 марта; 2016. 03 февраля.

Уполномоченный по правам в РФ сочетает в себе признаки независимого омбудсмана и парламентского.

Юридическая природа института уполномоченного по правам человека позволяет говорить о нем как о контрольном органе, имеющем широкую компетенцию и специфические полномочия рекомендательно-восстановительного характера.

Субсидиарный характер деятельности омбудсмана определяет и специальные методы расследования и принятия решений:

- широкие полномочия по получению информации, объяснений у чиновников, доступу ко всей документации органа власти, включая секретную, в служебные помещения органа власти;

- методы восстановления законности и нарушенных прав граждан – рекомендация, убеждение, критика, придание публичной огласке результатов расследования.

Деятельность Уполномоченного по правам человека регулируется № 1-ФКЗ. Согласно приведенному нормативному акту, данное должностное лицо рассматривает жалобы граждан и лиц, находящихся на территории Российской Федерации, о нарушении их прав, а также применяет меры по восстановлению этих прав.

Уполномоченные по правам человека, осуществляя защиту прав личности, не обладают самостоятельными властными полномочиями и вынуждены обращаться к должностным лицам государственных и других органов, в компетенцию которых входит решение вопросов, связанных с восстановлением нарушенных прав граждан.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации заинтересован в установлении деловых отношений с различными органами: судами, прокуратурой, государственными и муниципальными органами, включая правозащитные организации.

Сотрудничество между органами прокуратуры и Уполномоченным возможно в следующих формах:

- взаимобмен информацией по основным общим сферам ведения надзора в области защиты прав и свобод человека и гражданина;
- организация и совместное проведение проверок исполнения нормативных предписаний в данной области;
- проведение мероприятий: для повышения квалификации работников прокуратуры и сотрудников аппарата Уполномоченного по правам человека (семинары, научно-теоретические и практические конференции); по предупреждению правонарушений (информирование органов власти и граждан при использовании СМИ); участие в совместных заседаниях и оперативных совещаниях (сотрудничество при подготовке законопроектов нормативно-правовых актов по вопросам обозначенной тематики).

Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с органами прокуратуры должно быть направлено, с одной стороны, на обеспечение наиболее благоприятных условий для реализации всех направлений деятельности Уполномоченного, в первую очередь восстановление нарушенных прав граждан; с другой — на доведение до сведения друг друга информации о ситуации с правами человека в России и шагах, которые необходимо принять для ее улучшения.

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. Данное условие обжалования является обязательным. Следовательно, обращение к Уполномоченному по правам человека не является альтернативным способом защиты прав наряду с судебной или административной защитой. Это ограничение приводит к уменьшению роли Уполномоченного по правам

человека в глазах общества<sup>3</sup>. Однако по нашему мнению, данное «ограничение» является своеобразным фильтром, чтобы оградить Уполномоченного от потока жалоб, а также, чтобы ему направлялись наиболее сложные жалобы.

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 соответствии с ч. 2 ст. 16 № 1-ФКЗ, не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

---

<sup>3</sup> Сухарева А. М. Особенности взаимодействия Уполномоченного по правам человека с органами судебной власти в Российской Федерации // Правовая культура. 2015. № 1 (20). С. 49.

Немаловажно отметить, что в соответствии с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ Уполномоченный по правам человека наделяется правом на обращение в суд с административным исковым заявлением (иском) в защиту прав и свобод, в том числе неограниченного круга лиц, а также правом участвовать в процессе лично или через своего представителя.

Специализация института омбудсмана на федеральном уровне решается по-разному: должность Уполномоченного при Президенте по правам ребенка введена Федеральным законом от 3 декабря 2011 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ»<sup>4</sup>, правовое положение, основные задачи и компетенция Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации определяются Федеральным законом «Об Уполномоченных по защите прав предпринимателей в РФ» от 7 мая 2013 г.<sup>5</sup>.

Предложения уполномоченных по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, а также рекомендации по восстановлению прав граждан находят отражение в докладах омбудсменов – ежегодных и специальных.

Уполномоченный по правам человека обобщает «правонарушительный» материал, представляя его в форме ежегодных докладов. Они публикуются в прессе и направляются Президенту РФ, палатам Федерального Собрания РФ, Правительству РФ, в Конституционный, Верховный Суд РФ, Генеральному прокурору РФ, Председателю Следственного комитета РФ. Ежегодный доклад – это

---

<sup>4</sup> О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: Федеральный закон от 03 декабря 2011 № 378-ФЗ (ред. от 30.12.2012) // Российская газета. 2011. 07 декабря; 2013. 11 января.

<sup>5</sup> Об Уполномоченных по защите прав предпринимателей в РФ: Федеральный закон от 07 мая 2013 № 78-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Российская газета. 2013. 13 мая; 2015. 30 ноября.



документ, содержащий итоги правозащитной деятельности Уполномоченного по правам человека по окончании календарного года, статистические сведения о количестве и тематике обращений граждан, данные о проведенных в отчетном периоде мероприятиях и т.д.

Специальные доклады посвящены отдельным вопросам соблюдения прав человека и содержат анализ проблем в реализации одного из конституционных прав граждан.

В данной работе мы рассматриваем доклады Уполномоченного РФ за 2014 г., Уполномоченного Липецкой области за 2014 год и Уполномоченного по правам человека Саратовской области за 2015 год. И в Липецкой и Саратовской областях значительное число обращений к Уполномоченному в сфере жилищно-коммунального хозяйства составляют жалобы на действия или бездействие управляющих организаций. Граждан не удовлетворяет произвол и бездействие отдельных должностных лиц, качество и оперативность ремонта, нарушение специальных нормативных (СанПиН) и законодательных актов и т. д.

**Заключение.** В политико-правовой системе современного российского общества на рубеже XX-XXI вв. появился новый государственный правозащитный механизм – институт Уполномоченного по правам человека. Данный институт в Российской Федерации стимулирует прогрессивное развитие гражданского общества, повышение правосознания граждан, доведение демократических принципов до уровня международных стандартов, что является приоритетным направлением политики современной России.

Уполномоченный по правам человека является одним из видов национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, учрежденного в соответствии с Парижскими принципами, в системе организационно-правовых гарантий прав человека и основных свобод.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

- Особенность правового статуса Уполномоченного проявляется в медиационном характере – между обществом и государством, а также в отсутствии властных полномочий. Представляется правильным полагать, что особенность статуса проистекает из целей и задач должности, а именно – правозащитный характер деятельности Уполномоченного: именно поэтому он не обладает властными полномочиями, в противном случае он подменял бы деятельность суда и контролирующих органов. Поэтому, с одной стороны, он близок с гражданами, так как осуществляет защиту их интересов, а так как осуществляет данную деятельность по поручению государства, то правовая связь с ней налицо. Таким образом, Уполномоченный выступает в роли некоего посредника, действующего в интересах как государства, так и его граждан.

- Методами восстановления законности и нарушенных прав граждан являются рекомендация, убеждение, критика, придание публичной огласке результатов расследования.

- Важное условие деятельности уполномоченного по правам человека составляют его политическая нейтральность, а также открытость и доступность.

- Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации не имеет полноценной возможности оказывать влияние на совершенствование законодательства в области защиты и обеспечения прав и свобод личности, поскольку он по-прежнему лишен права законодательной инициативы, в результате чего многие его рекомендации, касающиеся изменения существующих законов и принятия новых, не принимаются законодателем во внимание. Соответственно, необходимо 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.

Резюмируя вышесказанное, институт омбудсмана является инструментом, обеспечивающим демократические основы в Российской

Федерации, которые в свою очередь способствуют укреплению статуса личности, гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина. Проблемы, связанные с массовым нарушением в нашей стране прав детей, женщин, военнослужащих, инвалидов, заключенных и других категорий граждан и других частных лиц на территории РФ, требуют поднять деятельность Уполномоченного, как и всей правоохранительной системы России, на более высокий профессиональный и законодательно урегулированный уровень. Для этого необходимо придать всей деятельности Уполномоченного по правам человека как государственного органа досудебной защиты прав и свобод человека в РФ более системный характер и большую юридико-политическую силу. При этом, конечно, важна поддержка деятельности всего института Уполномоченного по правам человека как со стороны других властных структур, так и всего общества в целом.