

Министерство образования и науки Российской Федерации

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

Кафедра теории государства и права

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА КАК ЭЛЕМЕНТ  
ДЕМОКРАТИИ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента 3 курса 363 группы  
направления 40.04.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета

Туктарова Салавата Тостанбековича

Научный руководитель  
канд. филос. наук, доцент

\_\_\_\_\_  
дата, подпись

С. В. Стрыгина

Заведующий кафедрой  
теории государства и права  
канд. юрид. наук, доцент

\_\_\_\_\_  
дата, подпись

Т. В. Синюкова

Саратов 2017 год

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Вопросы деятельности Уполномоченного по правам человека РФ представляются насущными, так как защита прав и свобод человека выступает в настоящее время на первый план в политике государства. Высшей ценностью демократического правового государства, которым провозглашена РФ, является согласно ст. 2 Конституции Российской Федерации права и свободы человека, а их признание, защита и соблюдение обязанностью государства.

Целью создания должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации было обеспечение соблюдения гарантий в области защиты прав и свобод граждан со стороны государства, а также органами местного самоуправления и должностными лицами.

Уполномоченный по роду своей деятельности должен восстанавливать поправные права граждан, совершенствовать законодательство, касающееся вопросов прав граждан, и приводить его в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Кроме того, омбудсмен должен развивать международное сотрудничество в области прав человека, содействовать правовому просвещению в вопросах касающихся прав и свобод человека, способствовать усовершенствованию форм и методов их защиты.

Эти обязательства государства распространяются на гражданские, политические, социальные, экономические, культурные и иные права личности. Обеспечение гарантии государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами отнесено Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. №1 на Уполномоченного по правам человека в РФ<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 9. – Ст. 1011; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 5. – Ст. 552.

**Цели и задачи исследования.**Целью проводимого исследования выступает полное и всестороннее изучение особенностей института Уполномоченного по правам человека в России.

Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

1) Рассмотреть историю становления и развития института Уполномоченного по правам человека за рубежом как признак правового государства;

2)Исследовать основные этапы развития института Уполномоченного по правам человека в РФ и его правовое регулирование;

3)Дать анализ понятия, функций и признаков деятельности института омбудсмена;

4)Изучить направления деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ;

5)Охарактеризовать конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Саратовской области, особенности его деятельности;

6)Обобщить проблемы осуществления полномочий омбудсмена в российской Федерации.

**Материалы исследования.** В работе использованы научные труды Р.Г. Вагизова, Т.Д. Зражевской, Е.И. Козлова, Ю.Л. Корабельниковой, О.Е. Кутафина, Н.Ф. Лукашевой, В.П. Лукина, Г.В. Синцова, А.Ю. Сунгурова, Н.Ю. Хаманевой, О.И. Цибулевской, В.В. Чуксиной и др.Нормативную базу исследования составили международные правовые акты, в том числе Всеобщая декларация прав человека 1948 г. иКонвенция о правах ребенка 1989 г.,Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ, подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти, доклады уполномоченных по правам человека.

**Структура работы.**Работа состоит из введения, главы 1 «Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в государственно-правовой системе РФ», включающей параграфы 1.1 «История становления и развития института Уполномоченного по правам человека за рубежом как

признак правового государства», 1.2 «Основные этапы развития института Уполномоченного по правам человека в РФ и его правовое регулирование» и 1.3 «Понятие, функции и признаки деятельности института омбудсмана», главы 2 «Роль Уполномоченного по правам человека в защите прав и свобод человека и гражданина в стране и в регионах», образованной параграфами 2.1 «Направления деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ», 2.2 «Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Саратовской области, особенности его деятельности» и 2.3 «Проблемы осуществления полномочий омбудсмана в Российской Федерации», заключения и списка использованных источников.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Глава 1 «Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в государственно-правовой системе РФ»** включает три параграфа.

В первом параграфе **«История становления и развития института Уполномоченного по правам человека за рубежом как признак правового государства»** дается исторический анализ появления института омбудсмана в мире и особенности его функционирования в различных странах.

Права и свободы человека выступают одним из правовых институтов, для которых свойственно утверждение единообразных стандартов и координация усилий как внутри страны, так и на международной арене.

Институт Омбудсмана впервые возник в Швеции в XVI веке и выполнял контрольные функции королевской власти по отношению к судебным чиновникам. Итак, понятие «омбудсмен» впервые появилось согласно Форме правления 1809 года и понималось как специальный уполномоченный парламента, принимающий жалобы от жителей данного государства о нарушениях их прав со стороны администрации<sup>2</sup>. За пределами границ

---

<sup>2</sup> См.: Глушкова С.И. Права человека в России / С.И. Глушкова. – М., 2015. – С. 309.

территорий родоначальника понятия омбудсмен данный институт получил широкое распространение только в XX веке после второй мировой войны<sup>3</sup>.

В ряде стран, если обратиться к современным словарям, омбудсменом является специально избираемое должностное лицо для контроля за соблюдением прав человека разного рода административными органами и/или частными лицами и объединениями. Омбудсмен ведет расследование с точки зрения законности, эффективности, целесообразности, добросовестности и справедливости.

На сегодняшний день, институт омбудсмента существует во многих странах. Наряду с классическими моделями Парламентских уполномоченных по правам человека созданы модифицированные модели: не только законодательные (парламентские), но и исполнительные (административные) омбудсмены, а также омбудсмены по делам заключенных, тюремные, университетские, военные омбудсмены, омбудсмены полиции и так далее.

Таким образом, законодательное введение института омбудсмента во многих зарубежных странах явилось важным шагом в развитии демократических процессов направленных на дальнейшее укрепление статуса личности, гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина – основных составляющих правового государства. Комплексный подход к решению проблемы, касающейся правовой базы института омбудсмента, позволяет ликвидировать существующие проблемы в сфере функционирования механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина, а также окажет положительное влияние на стимулирование деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц. Одним словом, мировая практика подтвердила необходимость и достаточную эффективность института омбудсмента как важной формы защиты конституционных прав и свобод граждан в современном мире.

---

<sup>3</sup> См.: Капицын В.М. Права человека и механизмы их защиты / В.М. Капицын. – М., 2013. – С. 91.

Во втором параграфе **«Основные этапы развития института Уполномоченного по правам человека в РФ и его правовое регулирование»** исследуются вопросы поэтапного развития института Уполномоченного по правам человека в России и анализируются аспекты правового регулирования института омбудсмана в нашем государстве.

В истории нашей страны подобного института не было как в советский, так и в досоветский периоды, поэтому он является инновацией в среде государственно-правых институтов.

Федеральный Конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» определяет порядок назначения на должность и освобождения омбудсмана РФ, организационные формы и условия его деятельности, его компетенцию. Деятельность уполномоченного не отменяет и не влечет пересмотр компетенций государственных органов, а дополняет существующие средства защиты прав и свобод гражданина.

Правовое оформление института национального омбудсмана чаще всего идёт путем конституционного закрепления и дальнейшего раскрытия статуса в национальном законодательстве.

На основании Федерального конституционного законодательства на должность Уполномоченного назначается гражданин РФ, возраст которого не меньше 35 лет и который обладает познаниями и практическими навыками в области защиты прав и свобод человека и гражданина. Процедура назначения представляет собой важность, поскольку предопределяет независимость Уполномоченного, в первую очередь, от органов исполнительной власти.

В 2015 году п. 1.1. Ст. 11 Федеральный Закон был дополнен требованиями к кандидатуре уполномоченного о том, что он не может иметь статус, который дает ему право проживать постоянно за границей<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> П.1.1. ст.11 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011; Собр. законодательства РФ. – 2016. – № 5. – Ст. 552.

Для омбудсмена установлен срок его полномочий, который составляет не более чем два срока. Следует отметить, что истечение срока полномочий Думы и ее роспуск не влекут прекращения полномочий должностного лица.

Для Уполномоченного существуют запреты и ограничения. Запреты представляют собой своеобразные императивные «фильтры» при замещении должности, а ограничения - невозможность занятия определенной деятельностью. В Федеральном Конституционном Законе нормы, касающиеся судимости кандидатов отсутствуют. Пытаясь повысить независимость омбудсмена, российское законодательство (как и законы большинства стран) предусматривает запрещение как оплачиваемой, так и другой неоплачиваемой деятельности (за исключением преподавательской).

Предупреждая возможную политическую ангажированность, Закон запрещает Уполномоченному заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, имеющие своей деятельностью политические цели. Наличие в статусе Уполномоченного такой же неприкосновенности, как и у депутатов Федерального Собрания, свидетельствует о правовой защищенности этого лица. Неприкосновенность, в данном случае, не является привилегией, а подчеркивает публично-правовой характер службы данного лица.

Федеральному омбудсмену предоставляется право оказывать омбудсменам в регионах страны организационную, правовую, информационную и иную помощь в пределах своей компетенции. Кроме того, предоставлено право создавать в качестве консультативного и совещательного органа совет уполномоченных по правам человека<sup>5</sup>.

Таким образом, рассмотренные поправки существенно расширяют права федеральных и региональных уполномоченных по правам человека, гарантируют их независимость. Они направлены на обеспечение единого порядка реализации и защиты прав и свобод в стране. Одной из важных

---

<sup>5</sup> Президент РФ предложил расширить и уточнить полномочия омбудсменов. URL: <http://www.puti№-today.ru/archives/8045> (дата обращения 05.10.2016).

новаций представляется возможность уполномоченных беседовать наедине с осужденными и лицами, заключенными под стражу при наличии специальных условий. Кроме того, закон содержит норму, в соответствии с которой обеспечение деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и его аппарата осуществляется за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации.

В третьем параграфе **«Понятие, функции и признаки деятельности института омбудсмeна»** исследуются понятие, функции и признаки деятельности омбудсмeна.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации – должностное лицо, назначаемое Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, в целях осуществления контроля за соблюдением на территории Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина.

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

Изучив особенности функционирования омбудсмeна, можно выделить определённые признаки его функций:

- 1) Функции омбудсмeна носят объективный характер.
- 2) Функции носят систематический, постоянный характер.
- 3) В функциях выражаются сущность и назначение уполномоченного по правам человека, реализуется его деятельность.
- 4) Функции возникают и развиваются в соответствии с задачами и целями омбудсмeна.
- 5) Функции омбудсмeна осуществляются в определённых, установленных законодательством формах и определёнными методами.



Проблемы, с которыми сталкивается институт уполномоченного по правам человека при осуществлении своих функций: неустойчивость института уполномоченного по правам человека в системе власти как на федеральном уровне, так и в регионах, в ряде которых он до сих пор отсутствует; принижение роли института как важного механизма повышения эффективности структур исполнительной власти; существование ряда существенных пробелов в законодательном регулировании деятельности и статуса омбудсмена как на федеральном уровне, так и на уровне функционирования региональных уполномоченных; отсутствие в ряде случаев стабильных взаимоотношений с общественными правозащитными организациями на партнёрских основах; наличие определённых проблем в управлении и организации работы аппарата омбудсменов.

**Глава 2 «Роль Уполномоченного по правам человека в защите прав и свобод человека и гражданина в стране и в регионах»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Направления деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ»** раскрывается содержание направлений функционирования Уполномоченного по правам человека.

К одному из механизмов защиты прав человека относят институт омбудсмена. В направлениях функционирования омбудсмена проявляется содержание защиты прав человека.

К основным направлениям деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ можно отнести:

- 1) Рассмотрение жалоб.
- 2) Анализ законодательства.
- 3) Развитие международного сотрудничества.
- 4) Правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека.
- 5) Подготовка ежегодного доклада о своей деятельности.

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

8) Обращение в Государственную Думу.

9) Обращение в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд Российской Федерации для защиты прав и свобод граждан.

10) Принятие по собственной инициативе соответствующих мер в пределах своей компетенции.

11) Анализ правоприменительной практики в области прав человека и гражданина и выработка предложений по ее совершенствованию.

12) 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.

Во втором параграфе **«Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Саратовской области, особенности его деятельности»** анализируются особенности технологии деятельности аппарата уполномоченного в Саратовской области.

Проанализировав общую характеристику обращений граждан можно отметить, что в целом количество обращений граждан осталось равным с предыдущими годами. Структура тем обращений также осталась неизменной, самыми важными темами для граждан остались вопросы жилищного законодательства и жилищно-коммунальных услуг, пребывания в местах лишения свободы и работы УИН, а также гражданско-правовые вопросы.

Основными категориями граждан, обращающимися к Уполномоченному по правам человека являются представители малоимущих слоев населения: пенсионеры, ветераны, инвалиды, одинокие и многодетные матери, безработные, осужденные и другие слабозащищенные категории граждан.

Одним из важных вопросов стало оказание помощи гражданам, вынужденным покинуть территорию Украины по причине военных действий. В связи с этим, увеличилось количество обращений по вопросам гражданства, миграционной политики, регистрации. В Саратовской области были организованы выезды в районы, способствовавшие доступу граждан к помощи Уполномоченного. Кроме того, большую помощь Уполномоченному оказывают общественные помощники, представительство которых расширяется в муниципальных районах.

Одним из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного является личный прием граждан, поэтому, с целью всестороннего рассмотрения проблем, Уполномоченным вводится и развивается практика проведения совместных приемов граждан с первыми лицами различных ведомств.

В третьем параграфе **«Проблемы осуществления полномочий омбудсмена в Российской Федерации»** дается характеристика основных проблем реализации полномочий омбудсмена в современных условиях.

На сегодняшний день представляется необходимым определить, будет ли специальное подразделение создано внутри аппарата уполномоченного или при аппарате. Такое нововведение может повлечь за собой поправки в законы об уполномоченном и о психиатрической помощи. Положение о службе по защите прав пациентов есть в ст. 38 принятого еще в 1992 году закона «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»<sup>6</sup>, однако за прошедшие 25 лет эта служба так и не была создана. До сих пор нет ни закона, ни постановлений, регламентирующих его работу.

Во исполнение ст. 38 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» предлагается ввести службу, которая будет осуществлять защиту прав пациентов психиатрических учреждений при

---

<sup>6</sup> Закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 (ред. от 03.07.2016) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1913; Соб. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 27 (Часть I). – Ст. 4160.

уполномоченном, закрепить статус такой службы на законодательном уровне в частности в ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека».

Проблемой, на которой следует акцентировать внимание, выступает проблема реализации правовой неприкосновенности Уполномоченного по правам человека. Общеизвестно, что № 1-ФКЗ предусматривает наделение неприкосновенностью лица, занимающего данную государственную должность.

В части привлечения его к административной ответственности и применения отдельных административно-процессуальных мер законодательство трактуется только в одном смысле. Законодательные нормы, прописанные в КоАП РФ обладают отсылочным характером.

Ряд коллизий возникает если проанализировать и углубиться в нормы УПК РФ. В данном нормативном акте не предусматривается необходимость получения согласия Государственной думы на производство, возбуждение уголовного дела. И как видим в данном случае явное противоречие нормам ФКЗ. В то же время судебное решение об избрании в отношении Уполномоченного меры пресечения в виде заключения под стражу или о производстве обыска исполняется только после получения согласия Государственной думы (ч. 3 ст. 450).

Неприкосновенность омбудсмена не установлена Конституцией РФ. Однако правовой механизм, регламентирующий производство уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий и гарантирующий неприкосновенность Уполномоченного, должен применяться в соответствии с нормами федерального конституционного закона вплоть до признания этих норм со стороны Конституционного суда РФ не соответствующими Конституции РФ.

Необходимо затронуть вопрос и о порядке лишения Уполномоченного неприкосновенности. Статья 158 Регламента Государственной Думы Российской Федерации указывает только на возможность лишения неприкосновенности: «Вопрос о даче согласия на лишение Уполномоченного

по правам человека неприкосновенности решается на заседании Государственной Думы» (п. 3)<sup>7</sup>.

Отсутствуют не только отдельные процедурные моменты, но фактически и весь процессуальный институт лишения Уполномоченного неприкосновенности. Представляется, что к Уполномоченному должен применяться аналогичный порядок лишения неприкосновенности, как к депутату Государственной думы. Полномочия по подготовке к рассмотрению Государственной думой вопросов о лишении Уполномоченного неприкосновенности должны быть предоставлены Комиссии Государственной думы по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики.

---

<sup>7</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 02.12.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 7. – Ст. 801.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Институт уполномоченного по правам человека является составной частью правовой системы государства, действуя на стыке различных отраслей права. Он представляет собой своего рода индикатор уровня эффективности законодательства, его качества, существующих в деятельности органов власти недоработок и ошибок. Об этом свидетельствует тот факт, что решения государственных или правоохранительных органов могут быть оспорены омбудсменом, преданы гласности, что заставляет представителей этих структур более ответственно подходить к их принятию.

Создание эффективного социально – юридического механизма функционирования института прав человека в России задача, которая все более решительно решается в государстве. Этому способствует развитие защиты прав человека омбудсменом, права которого постепенно расширяются.

В связи с этим представляется целесообразным принятие следующих мер, направленных на повышение эффективности института уполномоченного по правам человека:

1) К элементам повышения уровня развития Саратовского региона следует отнести реализацию субсидий из федерального бюджета, увеличение масштабов жилищного строительства и вовлечение инвестиций. Кроме этого к таким составляющим следует причислить совершенствование системы оказания бесплатной юридической помощи, налаживание доверительного диалога власти и общества, а также иные меры социальной поддержки.

2) Следует проводить деятельность по правовому воспитанию и просвещению жителей нашего государства, усовершенствованию структуры оказания гражданам правовой помощи на безвозмездной основе.

3) Устранению исходной причины нарушений прав не будет способствовать, если омбудсмен будет ограничивать свою деятельность работой с жалобами и обращениями. Наиболее характерные случаи нарушений и осознание их субъективных причин выявляются посредством анализа таких жалоб. Исходя из этого омбудсмен должен прийти к умозаключению, имеет ли

место недобросовестность чиновников, или же в конкретной ситуации есть место несовершенству существующей базы нормативно-правовых актов<sup>8</sup>. Для законодательных инициатив, которые выдвигаются Уполномоченным, нужный материал предоставляет работа с жалобами. На подразделения и сотрудников аппаратов омбудсмена, которые занимаются аналитической деятельностью ложится основная функциональная нагрузка.

4) Одним из путей решения проблемы, которая состоит в участии омбудсмена в защите прав пациентов психиатрических учреждений, выступает создание службы, которая направит все усилия на то, чтобы добросовестно выполнялся существующий закон о психиатрической помощи и конкретизирует права и обязанности уполномоченного в данной сфере.

5) Правовая неприкосновенность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, установленная Федеральным конституционным законом, не в полной мере регламентирована процессуальным законодательством. В целях ее совершенствования считаем необходимым нормы УПК РФ привести в соответствие с № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», неприкосновенность Уполномоченного установить на уровне Конституции РФ, а в регламенте Государственной думы детально определить процедуру лишения неприкосновенности Уполномоченного.

---

<sup>8</sup> См.: *Хабибуллина Г.Р.* Уполномоченный по правам человека и законодательный процесс // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки . – 2010. – № 4. – С. 54.