

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

Кафедра Конституционного и муниципального права

**ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА РФ КАК ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АКТ,
СПОСОБСТВУЮЩИЙ ВОССТАНОВЛЕНИЮ НАРУШЕННЫХ ПРАВ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студента 4 курса 431 группы

направления: 40.03.01 «Юриспруденция»

юридического факультета

Рябокоть Ильи Сергеевича

Научный руководитель

доцент, к.ф.н., _____

должность, уч. степень, уч. звание

_____ / С.А. Куликова

(подпись) (инициалы, фамилия)

« ____ » _____ 20__ г.

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., Заслуженный юрист РФ _____

должность, уч. степень, уч. звание

_____ / Г.Н.Комкова

(подпись) (инициалы, фамилия)

« ____ » _____ 20__ г.

Саратов 2019

Введение. Актуальность исследования обусловлена тремя аспектами.

Во-первых, в Российской Федерации недостаточно защищены права граждан. Согласно опросу, проведенному Фондом общественного мнения 18 июня 2018 г., 52% граждан считают, что конституционные права и свободы граждан соблюдаются плохо. При этом наибольшую обеспокоенность граждан вызывает реализация права на бесплатную медицинскую помощь, право на бесплатное образование, право на жилище и его справедливую оплату, личная свобода и неприкосновенность, право на труд и его справедливую оплату и др.¹

Во-вторых, именно Уполномоченный по правам человека является эффективным правозащитным органом, вызывающим доверие граждан. Так, по данным Уполномоченного по правам человека, приведенным в его докладе за 2017 г., к нему поступило 41 840 жалоб и других обращений, удалось оказать помощь более чем 250 тыс. человек².

В-третьих, ежегодный доклад Уполномоченного – уникальный публичный документ, в котором характеризуется состояние прав и свобод человека, выявляются основные проблемы в этой сфере и предлагаются пути их решения.

Основная задача Уполномоченного состоит в том, чтобы выступать посредником между властью и обществом в целях защиты интересов, прав и свобод человека и гражданина.

Уполномоченный в рамках своей деятельности изучает и анализирует получаемую информацию. Благодаря обобщению данных есть реальная возможность видеть: в каком объеме ведется работа органами государственной власти по устранению возникающих у граждан проблем. Уполномоченный имеет возможность влиять на деятельность государственных органов.

¹ Гражданские права и свобод: Опрос ФОМ : URL: <https://fom.ru/TSennosti/14053> (дата обращения 15.01.2019)

² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 г.: URL: <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2017> (дата обращения 15.01.2019)

Отличительными чертами рассматриваемого института являются его открытость для граждан и доступность, политическая нейтральность и самостоятельность. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации как государственный институт появился как форма контроля публичной администрации, и его основная цель - улучшение административного управления и обеспечение гарантий прав и свобод граждан. Этот институт не встроен ни в какую из существующих систем органов государственной власти.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие в процессе реализации Уполномоченным по правам человека в РФ своих полномочий.

Предмет исследования данной работы составляют нормы российского и зарубежного конституционного права, регулирующие конституционно-правовой статус Уполномоченных по правам в РФ, правовой статус специализированных омбудсменов в РФ.

Цель – провести анализ доклада Уполномоченного по правам человека как политико-правового документа, способствующего восстановлению нарушенных прав граждан.

Задачи исследования:

- проанализировать статус и значение Уполномоченного по правам человека в системе правозащитных органов Российской Федерации;
- дать общую характеристику ежегодного доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- выявить основные проблемы соблюдения прав и свобод человека, рассматриваемые в докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- определить юридическую природу актов Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах;

- проследить механизм реализации актов Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (на примере Саратовской области).

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных ученых, в том числе Быстренко В.И., Колобовой Т.В., Оленева М.Г., Сунгурова А.Ю., Шеенкова О. А., а также публикации в различных изданиях по вопросам, которые связаны с изучаемой и исследуемой тематикой.

Нормативную основу составили Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон РФ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Постановления Правительства Российской Федерации, и иные нормативные акты РФ по вопросам, связанным с институтом коммерческой тайны.

Согласно задачам и целям выстроена структура бакалаврской работы, состоящая из введения, двух глав, которые включают в себя пять параграфов, заключения, и списка библиографических источников.

Основное содержание работы. В Главе 1 рассматривается Уполномоченный по правам человека как независимый правозащитный институт гражданского общества. Институт Уполномоченного по правам человека учрежден в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими. Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции иных государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Выделяются два основных вида докладов: ежегодный, подготовка и представление которого осуществляется по итогам календарного года и

специальный. Последний выделяет проблемные вопросы по определенной тематике.

Можно определить доклад, как форму реагирования на нарушения прав всех категорий граждан.

В ежегодном докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 г. сам по себе доклад характеризуется как «один из востребованных инструментов правового просвещения».

Содержание ч. 1, 3 ст. 33 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ указывает на то, что доклад Уполномоченного является обязательной формой реагирования и его направление в компетентные органы не может осуществляться по желанию или выборочно. То есть нормативно закреплен императивный порядок работы по данному направлению.

В то же время специальные доклады могут отсутствовать. Они публикуются на усмотрение Уполномоченного, в зависимости от необходимости осветить какие-либо проблемные вопросы.

Специальный доклад направляется только в Государственную Думу.

Анализируя нормы закона, следует заметить, что доклады Уполномоченного по правам человека по своей форме и содержанию во многом схожи с годовыми формами отчетности иных системных органов государственной власти: Банка России, Генерального прокурора, Правительства РФ. Особое значение подобных форм отчетности состоит в сборе, систематизации и анализе текущего состояния определенной сферы деятельности, отрасли законодательства.

Хотя доклады Уполномоченного все-таки имеют отличительные особенности, поскольку они не просто обобщают представленные данные, но и вносят предложения по изменению неблагоприятной ситуации.

Считаем, что именно за счет законодательных инициатив, представляемых в докладах, они носят обязательный характер.

Специфичность контроля со стороны омбудсмана заключается в том, что последний не обладает юридически властными полномочиями, а может использовать только механизмы убеждения и критики, апелляции к парламенту. По окончании расследования проверяемому органу направляется рекомендация с корректирующими действиями, которые он вправе и не выполнять. Юридическая сила рекомендации омбудсмана основывается не на законе, а на убедительности его доводов и его способности завоевывать доверие государственных органов, прессы. Общественное мнение играет огромную роль в поднятии престижа омбудсмана, а важнейший способ воздействия на администрацию с его стороны - предание гласности поведения государственных служащих, что является существенным стимулом для восприятия его рекомендаций.

По данным первого доклада Уполномоченного, опубликованного в марте 1999 г., общее число жалоб населения на нарушения прав и свобод в 1998 г. было 7 тыс., за 2017 г. – 41 тыс. 840 жалоб. Рост числа жалоб говорит не столько о росте числа нарушений прав и свобод человека, он свидетельствует об утверждении института Уполномоченного по правам человека, росте авторитета его у населения.

Основная проблематика жалоб, поступивших в 2015 году к Уполномоченному, касалась жилищных прав и сферы ЖКХ (16 %), социального страхования и обеспечения (5 %), военной службы (4 %), миграции и вопросов гражданства (4 %), по вопросам соблюдения либо восстановления всех иных прав (27 %), уголовного процесса (30 %) и уголовно-исполнительного производства доля обращений составила 14 %.

Таким образом, доклады Уполномоченного содержат детальные статистические сведения о количестве и тематике обращений граждан; данные о проведенных в отчетном периоде мероприятиях, направленных на защиту прав и свобод граждан; выработанные предложения и рекомендации,

направленные на устранение обстоятельств, влекущих нарушения прав и свобод человека и гражданина³.

За 2017 год к Уполномоченному поступило 41840 жалоб и других обращений граждан, что на 46% больше, чем в 2015 году. Это всего лишь сухие статистические выкладки, а главным в работе Уполномоченного был «человеческий фактор», стремление сделать все возможное для того, чтобы помочь конкретному человеку, восстановить справедливость и вернуть людям веру в то, что не они для государства, но государство - для них. Это позволило заметно увеличить число жалоб, по которым восстановлены права заявителей, по сравнению с 2016 годом в разы.

В Главе 2 анализируется ежегодный доклад уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Региональные уполномоченные чаще всего обращались за помощью к Уполномоченному Российской Федерации в вопросах защиты и восстановления прав граждан, нарушенных при проведении дознания и предварительного следствия, относительно условий в местах принудительного содержания, по проблемам миграции и гражданства (определение правового статуса граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, правового положения граждан государств-участников СНГ на территории Российской Федерации и др.), сферы уголовно-исполнительного производства (условий отбывания наказания в исправительных учреждениях). Многочисленны случаи обращения Уполномоченного по правам человека Российской Федерации к омбудсменам субъектов. Из 900 писем Уполномоченного и его Аппарата, направленных региональным уполномоченным в 2016 г., 84 содержали просьбу об оказании содействия по обращениям граждан. Чаще всего Уполномоченный обращался к региональным коллегам по вопросам

³ Оленев М. Г. Доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как способ защиты прав человека // Актуальные проблемы уголовно-исполнительного права и исполнения наказаний : материалы межвуз. науч.-практ. конф. (г. Рязань, 24 апр. 2015 г.). Рязань, 2015. С. 238

содействия в восстановлении жилищных прав граждан (19 %), в проведении проверок условий отбывания наказания в исправительных учреждениях (19 %), соблюдения прав граждан в сфере гражданства и миграции (7,1 %), а также по вопросам восстановления семейных прав граждан (7,1 %). Координацию деятельности региональных уполномоченных по правам человека позволяет осуществлять Координационный совет российских уполномоченных по правам человека – совещательный орган, созданный еще в 2001 г. Возглавляет совет Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, а в его состав входят все уполномоченные по правам человека субъектов Российской Федерации.

Особенность статуса уполномоченного по правам человека в Саратовской области заключается в том, что он избирается законодательным органом области, но независим в своей деятельности по защите прав граждан. В целях координации деятельности общественных правозащитных объединений с 1999 г. стал действовать Общественный совет при Уполномоченном по правам человека в Саратовской области, который сформировался в эффективную переговорную площадку не только для 16 некоммерческих организаций, но и органов государственной власти и местного самоуправления. С 2000 г. издается информационный бюллетень «Уполномочен защитить...», который является официальным изданием аппарата Уполномоченного по правам человека в Саратовской области.

По инициативе Уполномоченного по правам человека в Саратовской области в 2007 г. в Закон Саратовской области «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области» были внесены изменения, в соответствии с которыми Уполномоченному предоставлено право иметь общественных помощников, законодательно определены их права и обязанности.

С избранием 29 января 2014 г. депутатами Саратовской областной Думы нового регионального УПЧ можно выделить следующий этап развития института УПЧ в Саратовской области, который становится реальным

центром правозащитного движения в регионе, влиятельным связующим звеном между органами власти и гражданским обществом.

Анализируя сформированную в регионе систему защиты прав и свобод граждан, следует отметить, что институт УПЧ является центральным элементом данной системы и при этом не проявляет никаких усилий по доминированию в этой сфере и закреплению своего исключительного положения. Масштаб деятельности указанного института ограничивается его штатно-структурными и финансовыми возможностями в соответствии с утвержденной в региональном бюджете сметой расходов на его деятельность. Расширение его влияния происходит за счет конструктивного сотрудничества с широким спектром общественных организаций и экспертного сообщества.

Заключение. Основными нормативно-правовыми актами, регулирующими деятельность Уполномоченного по правам человека являются: Конституция Российской Федерации (1993 г.) и Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации (1997 г.), Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченного по правам человека»), акты субъектов РФ.

Институт Уполномоченного является обособленным, и основной его задачей является рассмотрение обращений и жалоб граждан, систематизация и реагирование на них в рамках своих полномочий.

Независимость и обособленность являются гарантом непредвзятости Уполномоченного при формировании мнения о положении граждан, их правах и свободах.

Правовая природа докладов Уполномоченного закреплена в Федеральном конституционном законе. Где отмечается, что одни могут ежегодные и специальные. Издание первых носит императивный характер, вторых диспозитивный.

В самом докладе нарушения прав человека, разделяется по группам прав, которые нарушаются, в последнее время проводятся социологические исследования по вопросам: какие права граждане считают более нарушаемыми.

Анализ докладов позволяет судить о том, что данный документ совершенствуется. Расширяются анализируемые данные. Проводятся опросы населения. Это позволяет сделать доклад более актуальным и своевременным средством реагирования на нарушения прав граждан.

Доклады направляются, как в Государственную Думу, представляются Президенту, так и публикуются в средствах массовой информации. Такое разноплановое донесение информации способствует более полному освещению проблем. И приводит к необходимости принятия изменений в действующем законодательстве.

Отдельно был затронут вопрос о деятельности Уполномоченного в субъектах РФ.

Закон от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ, Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» определяет основные направления деятельности Уполномоченных в субъектах РФ, их компетенции, формы реагирования должностных лиц на их заключения. Данный закон и внесение соответствующих изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» позволяет выстроить систему взаимоотношений между региональными и федеральным уполномоченными.

Многочисленные вопросы возникают в процессе взаимодействия региональных омбудсменов и федеральных органов государственной власти, поскольку в субъектах Российской Федерации наибольшее количество жалоб граждан приходится на долю федеральных органов.

Встает вопрос о уровне взаимодействия Уполномоченного с региональными органами исполнительной власти. Данный аспект

деятельности крайне важен. Стоит отметить, что в Саратовской области заключен ряд соглашений.

Однако, полностью законодательно этот вопрос не урегулирован.

Ежегодные доклады уполномоченных не всегда одинаково воспринимаются региональными парламентами: в результате их обсуждения должны приниматься постановления, предусматривающие обязанность органов власти принимать меры по устранению выявленных в докладе нарушений прав человека, но это бывает далеко не всегда. Совершенствование системы института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и субъектах Федерации – объективная необходимость, позволяющая осуществлять независимый специализированный контроль государства за деятельностью органов государственной власти и их должностных лиц в сфере защиты прав свобод человека на современном уровне развития государственных институтов. Провозглашение полной независимости в работе уполномоченных не должно оставаться декларацией, а требует корректировки федерального и регионального законодательства.

В целом, необходимо сделать вывод, что ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ и региональных уполномоченных – это политико-правовой акт, дающий независимую оценку состоянию соблюдения прав человека в РФ, направленный на восстановление нарушенных прав и совершенствование системы защиты прав человека в России.