

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования

«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**ЗАЩИТА ЛИЧНЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И  
ГРАЖДАНИНА УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 4 курса 433 группы

направления 40.03.01 «Юриспруденция» юридического факультета

Артемовой Кристины Васильевны

Научный руководитель

доцент, к.п.н. \_\_\_\_\_

*должность, уч. степень, уч. звание*

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

\_\_\_\_\_ Е.В. Бердникова

*(подпись) (инициалы, фамилия)*

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., заслуженный юрист РФ

*должность, уч. степень, уч. звание*

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

\_\_\_\_\_ Г.Н.Комкова

*(подпись) (инициалы, фамилия)*

Саратов 2020

## **Введение**

Ключевым элементом жизнедеятельности общества в современном мире являются права человека, которые по мере своего развития наполняются новым содержанием, ориентируемым на определенный уровень человеческих потребностей. Важнейшим принципом правового демократического государства является правовая защищенность человека. Положение ст. 2 Конституции Российской Федерации, признающей права человека высшей ценностью и устанавливающей обязанность государства по их защите, должно стать исходным при анализе всех проблем, затрагивающих права личности.

**Актуальность** темы исследования обусловлена важностью глубокого и комплексного исследования института личных прав и свобод человека в условиях развития общества и государства. Нужно подчеркнуть особенность государственной власти, заключающуюся в стремлении расширить пределы своего влияния на общество. В этой связи вопрос эффективности механизмов, призванных защищать права и свободы человека, становится особенно актуальным.

В системе органов и учреждений, осуществляющих защиту прав и свобод человека и гражданина, значимое место занимает институт Уполномоченного по правам человека, учрежденный Конституцией Российской Федерации 1993 года. Данный институт призван способствовать установлению в обществе такой системы ценностей, когда права и свободы человека оказываются приоритетными при решении комплекса социальных проблем не только на федеральном, но и на региональном уровне. Улучшение работы института омбудсмана по обеспечению прав и свобод человека – приоритетное направление, которое становится невозможным без эффективной обратной связи между обществом и государством.

**Целью** работы является проведение исследования института уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и его роли в защите личных прав и свобод человека и гражданина в субъектах (на примере Саратовской области).

Для достижения указанной цели была предпринята попытка решить следующие **задачи**:

- раскрыть понятие и юридическую природу личных конституционных прав и свобод,
- проанализировать историю становления института уполномоченных по правам человека в Российской Федерации,
- определить понятие, цели, функции, принципы деятельности омбудсмена в РФ,
- определить роль и место института омбудсмена в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ,
- изучить основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ (на примере Саратовской области),
- выявить проблемы реализации компетенции омбудсмена в деятельности по защите прав человека и гражданина в субъектах РФ на примере Саратовской области.

**Объектом** исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере реализации и защиты личных конституционных прав и свобод в субъектах Российской Федерации (на примере Саратовской области).

**Предметом** исследования являются правовые нормы, регулирующие особенности защиты личных прав и свобод человека и гражданина в деятельности Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ (на примере Саратовской области).

**Степень научной разработанности.** Большой вклад в развитие российской науки по правам человека внесли отечественные ученые-правоведы М.В. Баглай, Н.С. Бондарь, А.Г. Бережнов, И.А. Боброва, А.Д. Бойков, И.И. Веремеенко, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, Г.А. Гаджиев, М.С. Гринберг, А.Д. Денисов, М.И. Ковалев, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, Е.А. Лукашева, А.В. Малько, Н.И. Матузов, А.А. Пионтковский, Ф.М. Рудинский, Д.С. Тэпс и др.

Непосредственно институту уполномоченного по правам человека посвящены работы таких авторов, как В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова, А.А.

Ливеровский, Л.П. Романков, А.Ю. Сунгуров, Н.Ю. Хаманева, А.А. Худяков, А.И. Худякова и др.

**Методологическую** основу работы составляют общенаучные, специальные методы научного познания, в частности, анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнительно-правовой, формально-юридический, исторический, статистический методы.

**Теоретическую основу** работы составляют труды российских ученых в области конституционного права, общей теории права.

**Правовая основа** работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов Российской Федерации, международно-правовых документов, указов Президента Российской Федерации, актов федеральных органов государственной власти.

**Эмпирическую основу** работы составили данные официальной статистики Федеральной службы государственной статистики, материалы периодической печати, социологических исследований, статистические данные, размещенные в сети Интернет по теме выпускной квалификационной работы.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена ее содержанием и состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка.

### **Основное содержание работы**

*В главе 1 работы «Общая характеристика личных прав и свобод человека и гражданина в системе конституционных прав и свобод в Российской Федерации»* исследуется понятие, сущность, значение личных прав и свобод человека.

Конституционные (основные) права и свободы, а так же обязанности – это наиболее важные, фундаментальные для всех других права и обязанности человека и гражданина, являющиеся субъективными, выражающими принципиальные отношения человека с государством, гарантированные им и

закрепленные в Конституции страны, среди которых выделяются личные права и свободы.

Личные права и свободы не зависят напрямую от наличия у лица гражданства. Они обладают естественным характером и касаются таких сфер как жизнь, личная свобода, достоинство, то есть все, что составляет индивидуальную частную жизнь людей. Это право на личную и семейную тайну, неприкосновенность жилища; свобода определения национальной принадлежности, свобода передвижения, право на свободу совести.

В Конституции РФ 1993 года личные конституционные права и свободы закреплены в ст. 20-28.

Виды личных конституционных прав:

- Право на жизнь (ст.20 Конституции РФ);
- Право на охрану достоинства, защиту чести и доброго имени (ст.21, ч.1 ст. 23 Конституции РФ);
- Право на свободу и личную неприкосновенность (ст.22 Конституции РФ);
- Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (в том числе тайны переписки, телефонных переговоров и иных сообщений (ст. 23, ст. 24 Конституции РФ);
- Право на неприкосновенность жилища (ст.25 Конституции РФ);
- Право на свободную национальную идентификацию, пользование родным языком, выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ст.26 Конституции РФ);
- Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (ст.27 Конституции РФ);
- Право на свободу совести, свободы вероисповедания (ст.28 Конституции РФ);

Такой перечень личных конституционных прав и свобод, закрепленный в Конституции РФ 1993 г., соответствует Международному пакту о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.).

*Во 2 главе «Механизм защиты личных конституционных прав и свобод»* рассматривается понятие и структура механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, выделены и обоснованы его структурные элементы; установлена роль правозащитных организаций и других негосударственных субъектов в механизме обеспечения прав и свобод.

Механизм защиты конституционных прав и свобод включает в себя разнообразные элементы, среди которых конституционные нормы, дополняющие их нормы отраслевого законодательства. Их значение заключается в субъективных правах, позволяющих обратиться за защитой охраняемых прав.

Механизм защиты личных конституционных прав немислим без компетентных органов, обеспечивающих такую защиту. Можно выделить такие институциональные разновидности процедур механизма защиты конституционных прав и свобод как судебные, административные процедуры, процедуры прокурорского надзора, парламентского контроля и т.д.

Отмечено, что существует определенная обусловленность защиты прав и свобод человека от действий государственно-правовых механизмов, при этом изменение общественных отношений, законодательства и практики его применения не должны отражаться на состоянии защищенности личности. Конечно, формирование полноценной правозащитной системы – важнейшая задача государства. Включение в эту систему негосударственных организаций, отдельных лиц (правозащитников) и юридических явлений (права, правосознания, правовой культуры, разнообразных видов юридической практики и т.д.), с помощью которых эффективно и качественно будет осуществляться защита (охрана и т.п.) прав и законных интересов людей и их объединений – принципиально важная деятельность в области защиты личных прав и свобод человека и гражданина.

Современные неправительственные правозащитные организации имеют различные легальные механизмы влияния на происходящие в обществе

процессы. Для достижения своих целей данные правозащитные организации могут предпринимать разнообразные действия: напрямую обращаться к субъектам, на которых лежит ответственность за нарушение; вести работу с международными организациями, чтобы направить их ресурсы на укрепление и восстановление прав человека; поддерживать и проводить образовательные программы по правам человека и др.

Следовательно, предметом контроля неправительственных правозащитных организаций выступает текущая государственная политика в области защиты прав человека, а так же действия (бездействия) должностных лиц или государственных органов, которыми нарушаются права.

С одной стороны, защита прав и свобод человека и гражданина является одной из важнейших функций общественного контроля, а с другой – в российском правозащитном механизме общественный контроль выполняет роль структурного элемента, посредством которого обеспечивается функциональная связь негосударственных правозащитных институтов и органов власти.

Общественный контроль способствует выявлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина в различных сферах общественных отношений, что говорит о его важной обеспечительной функции в правозащитном механизме.

Сравнительно новым элементом в российской правозащитной системе стали общественные наблюдательные комиссии, осуществляющие общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Основными задачами являются: осуществление общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания; подготовка решений (заклучения, предложения) по результатам деятельности; содействие общественным организациям.

В российской системе защиты прав и свобод человека и гражданина общественный контроль реализуется в деятельности такого субъекта гражданского общества, как Общественная палата РФ и субъектов.

Важную роль в защите прав и свобод человека играет институт Уполномоченного по правам человека. Институт омбудсмана, также как и судебная система является институтом государственной защиты прав человека, тем не менее, он воплощает собой признание необходимости контроля за самим государством, являясь «признаком» демократической политической системы. Именно институт омбудсмана фиксирует нарушения прав человека всеми ветвями власти, тем самым «контролируя качество» взаимоотношений власти и индивида. Он является связующим звеном между гражданским обществом и государством в лице государственных органов и их должностных лиц и способствует восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина.

*Третья глава - «Институт уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах»* состоит из двух параграфов.

*В параграфе 3.1 – «Понятие и роль института уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в РФ»* рассматриваются основные этапы становления и развития института Уполномоченного по правам человека в регионах России, предпосылки его введения в стране и в субъектах РФ; исследуется понятие правового статуса Уполномоченных по правам человека и раскрывается его содержание; проводится правовое исследование места Уполномоченного по правам человека в системе органов государственной власти субъекта Федерации.

Анализ системообразующих признаков института Уполномоченного в субъектах РФ позволяет определить понятие Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ как независимое публичное должностное лицо, осуществляющее контроль за соблюдением законных прав, свобод и интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления и их должностными лицами. Своеобразие правового статуса Уполномоченного по правам человека состоит в том, что он является связующим звеном между гражданским обществом и властью в субъекте

Федерации, гражданином и чиновником, что позволяет отнести его к вспомогательным государственным органам в механизме разделения властей.

Правовой статус Уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации рассматривается как предусмотренная нормами регионального законодательства совокупность государственно - правовых установлений, определяющих права, обязанности, требования, ответственность и пределы усмотрения Уполномоченного по правам человека в интересах обеспечения соблюдения и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Важнейшими составляющими правового статуса Уполномоченного являются нормы законодательства субъекта Федерации, регулирующие его правовое положение.

Правовой статус Уполномоченного включает нормы, регулирующие его назначение на должность и освобождение от нее, права и обязанности, полномочия, отношения с другими органами государственной власти.

Компетенция Уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации- это нормативно закрепленная система полномочий и публичных прав, которыми они наделяются государством для решения вопросов обеспечения защиты и соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Компетенция региональных Уполномоченных различается в зависимости от субъекта РФ и напрямую связана с процессом взаимодействия Уполномоченного с государственными, общественными и другими структурами с целью наиболее эффективной реализации им своих полномочий.

***В параграфе 3.2 – «Проблемы реализации компетенции института уполномоченных по правам человека в деятельности по защите личных прав человека в субъектах Российской Федерации (на примере Саратовской области)»*** констатируется, что сегодня существуют проблемы, препятствующие Уполномоченному по правам человека в Саратовской области в полной мере осуществлять полномочия, способствующие повышению эффективности реализации его правового статуса; определяются понятие, направление и виды взаимодействия Уполномоченного по правам человека в

субъекте Российской Федерации с органами власти субъекта Российской Федерации, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и т.д.

Главная цель деятельности омбудсмана регламентирована региональным законом – обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдения и уважения государственными органами области, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами.

Обращения к Уполномоченному поступали практически из всех районов области (Приложение 2). Наибольшее количество обращений к Уполномоченному по правам человека в Саратовской области поступало из г. Саратова – 1 945, или 57,2 % от общего числа. Наибольший процент обращений касается социальных прав (52,8 % от общего числа). **126 обращений, или 3,7 % от общего количества поступивших обращений, касались гражданских (личных) прав граждан.** Тематика обращений по нарушении личных прав распределена следующим образом:

1. Свобода передвижения, вопросы национальности и гражданства (64,3%);
2. Право на жизнь, достоинство и безопасность (30,1 %);
3. Свобода совести и вероисповедания (3,2%);
4. Свобода информации (2,4%).

Одним из эффективных механизмов работы с обращениями граждан являются ставшие уже традиционными совместные приемы граждан Уполномоченным по правам человека и руководителями органов государственной власти региона и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, т.к. для решения проблемных ситуаций требуется консолидация усилий. «Проводить совместные приемы граждан – положительная практика. Например, Уполномоченным по правам человека в Саратовской области и прокуратурой Саратовской области подписано соглашение о взаимодействии Сторон в совместной защите прав и свобод человека и гражданина.

Выявлено, что главной проблемой в осуществлении деятельности Уполномоченного по правам человека является именно рекомендательный характер государственным органам. Но эти рекомендации - важнейшая составляющая диалога общества и государства о способах и формах реального обеспечения нарушенных прав.

Органы государственной власти, должностные лица государственных органов, государственных учреждений Волгоградской области, на чьи действия (бездействие) уполномоченному поступали жалобы о нарушении прав и свобод человека и (или) о непринятии мер по их восстановлению, обязаны принять меры к устранению причин и условий, способствующих нарушениям прав и свобод человека, сообщить об этом уполномоченному и в Волгоградскую областную Думу в месячный срок со дня получения ежегодного доклада.

Уполномоченный по правам человека в Саратовской области не наделен административными рычагами воздействия на органы власти, его сила основана на методах убеждения. **Доклад- это ценный элемент защиты прав свобод и определенный результат деятельности. Придание ему подобного статуса путем внесения изменения в Закон Саратовской области «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области» от 12.10.1998 № 50 – ЗСО позволит добиться высокого процентного показателя жалоб, по которым удалось добиться восстановления нарушенных прав. Поэтому остро стоит вопрос о закреплении обязательности реагирования должностных лиц на заявления и обращения Уполномоченного, что приведет к повышению эффективности его работы.**

Уполномоченный по правам человека в Саратовской области способствует совершенствованию законодательства о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права. Такая деятельность осуществляется путем обращения к субъектам, обладающим правом законодательной инициативы и

участие в рабочих группах. Некоторые регионы наделили Уполномоченных правом законодательной инициативы. Данное право затрагивает вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты прав национальных меньшинств, организации и деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области.

Региональное законодательство предусматривает участие Уполномоченного субъекта в рабочих группах, созданных для разработки проектов нормативных актов.

### **Заключение**

Значимость института Уполномоченного по правам человека состоит в том, что он является связующим звеном между гражданским обществом и властью в Саратовской области. Он обеспечивает нормальное функционирование других государственных органов с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина, содействие в устранении выявленных нарушений прав человека со стороны государственных органов, оптимизацию законодательства в области прав и свобод человека и гражданина.

В настоящее время потенциал возможностей региональных уполномоченных как контрольных органов не раскрыт в полной мере, чему способствует в том числе неисполнение рекомендаций уполномоченных, в том числе изложенных в ежегодных и специальных докладах; отсутствие ряда правомочий в судебной сфере и т.д.

Изложенные концептуальные положения, в том числе законодательное определение процедуры реагирования власти на ежегодный доклад уполномоченного по правам человека, направлены на повышение эффективности контроля регионального Уполномоченного по правам человека.

Кроме того, Уполномоченный не имеет практику обращения с самостоятельными заявлениями в суд в силу недостаточности правового урегулирования данной процедуры. Однако, как показывает судебная практика, это не препятствует уполномоченному по должности использовать судебные

механизмы защиты прав и свобод человека. Уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации необходимо иметь компетенцию и достаточный инструментарий, чтобы разрешать проблемы в реализации индивидуальных прав человека, устанавливать факты нарушения и использовать власть, предоставленную законодателем по восстановлению нарушенных прав.

Деятельность Уполномоченного по защите прав человека несомненно позволяет решать вопросы о соблюдении прав и законных интересов жителей Саратовской области, выявлять и разрешать особо острые проблемы в муниципальных образованиях, укреплять и развивать Институт Уполномоченного в российской правовой системе.

Институт региональных Уполномоченных по правам человека является способом взаимодействия между государственными органами и обществом, при котором доминируют обеспечение личных прав и свобод и гарантии их защиты. Поэтому эффективность развития этого нового института зависит от того, будут ли найдены объективные решения представленных проблем.