

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
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 РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЙ СТАТУС И
ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ
студента 5 курса 511 группы заочного обучения
направления 40.03.01 «Юриспруденция» юридического факультета
Ходырева Виталия Викторовича

Научный руководитель

доцент, к.ю.н.

_____ А.А. Подмарев

« ____ » _____ 20 ____ г.

Заведующий кафедрой

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

_____ Г.Н. Комкова

« ____ » _____ 20 ____ г.

Введение. Конституция РФ 1993 г. (с поправками на 2020 г.) провозглашает высшей ценностью государства и общества человека, его права и свободы (ст. 2), и закрепляет широкий круг личных, политических, экономических, социальных, культурных прав и свобод личности. Конституция РФ также устанавливает, что соблюдение и защита прав и свобод – обязанность государства (ст. 2).

Реализация провозглашенных Конституцией РФ прав и свобод личности во многом зависит от существующих в государстве гарантий прав и свобод. Гарантии прав и свобод человека и гражданина – это совокупность правовых норм, институтов, средств, способов, механизмов и процедур, обеспечивающих реализацию, охрану и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Среди юридических гарантий прав и свобод человека и гражданина важную роль играет деятельность Уполномоченного по правам человека в РФ. Должность Уполномоченного по правам человека в РФ предусмотрена статьей 103 Конституции РФ 1993 г. В России эта должность была учреждена по примеру других стран в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Институт уполномоченного по правам человека (омбудсмена) является большим достижением правозащитного опыта западных государств. Он не дублирует иные средства правовой защиты – деятельность омбудсмена дополняет их, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. Основной метод работы омбудсмена – рассмотрение и проверка жалоб, поступающих от граждан, на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с принятым по его делу решением.

Все вышеуказанные обстоятельства обуславливают актуальность темы исследования.

Целью исследования является исследование правового статуса и основных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

В связи с этим поставлены следующие задачи: рассмотреть вопрос об истории появления и развития института уполномоченного по правам человека в зарубежных странах и в России; дать общую характеристику правового статуса Уполномоченного по правам человека в РФ; проанализировать законодательство об Уполномоченном по правам человека в РФ; определить принципы и гарантии деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ; обратить внимание на специфику положения Уполномоченного по правам человека в РФ в системе правозащитных органов РФ; изложить порядок назначения на должность Уполномоченного по правам человека в РФ; охарактеризовать порядок освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в РФ; рассмотреть основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ; на основе докладов Уполномоченного по правам человека в РФ привести примеры из практики его деятельности.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с правовым регулированием деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Предметом исследования являются конституционно-правовые акты, регулирующие отношения в данной сфере.

При решении поставленных задач использованы следующие методы исследования: формально-юридический, сравнительно-правовой, системный.

Теоретическая основа исследования. При написании работы использовались научные труды таких ученых-конституционалистов как А.В. Безруков, М.С. Матейкович, Т.Н. Москалькова, Г.В. Синцов, А.А. Уваров и других.

Правовой основой исследования являются Конституция РФ 1993 г. (с поправками на 2020 г.), иные нормативные правовые акты.

Структура работы включает введение, четыре главы, заключение, список использованных источников.

Основное содержание работы. В 1-й главе «Общая характеристика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» рассматриваются следующие вопросы: история института омбудсмана в зарубежных странах, история института Уполномоченного по правам человека в России, законодательство об Уполномоченном, общая характеристика института Уполномоченного в России, основные направления его деятельности, принципы и гарантии деятельности Уполномоченного.

Понятие «омбудсмен» (ombudsmen) происходит от слова «umbud», что в средневековом шведском языке означало силу или авторитет, либо лицо, которое было переводчиком или представителем других лиц. Впервые должность специального парламентского контролера за законностью деятельности администрации – парламентского омбудсмана – была введена в 1809 году в Швеции. В 1919 г. этот институт был скопирован Финляндией, а во второй половине XX в. получил широкое распространение во всем мире; в начале XXI века омбудсмены работали в 120 странах. Наименования этого института: уполномоченный по правам человека (Россия, Казахстан, Узбекистан, Украина), уполномоченный по правам граждан (Польша), защитник прав человека (Армения), народный защитник (Испания, Колумбия, Грузия), народный правозащитник (Хорватия), уполномоченный Государственного собрания по правам граждан (Венгрия), адвокат народа (Румыния), проведор /поручитель/ юстиции (Португалия), коллегия народной правозащиты (Австрия), парламентский уполномоченный по делам администрации (Великобритания), медиатор /посредник/ (Франция), уполномоченный по жалобам (Израиль).

В компетенцию омбудсменов в зарубежных странах входят следующие вопросы: рассмотрение жалоб на нарушение конституционных прав человека после того, как исчерпаны все другие законные пути, в том числе и судебные, для их разрешения; он может требовать возбуждения уголовного преследования, гражданского, дисциплинарного или административного производства, если это необходимо в интересах заявителя; анализ состояния дел в области прав человека и

гражданина в стране, результаты которого представляются в ежегодном докладе парламенту; предложения о принятии законодательных и иных мер по устранению нарушений прав человека.

В России идея учреждения института Уполномоченного по правам человека впервые получила юридическое выражение в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 года Верховным Советом РСФСР.

Конституция РФ 1993 г. в статье 103 предусмотрена введение должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

В 1997 году был принят Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ являются: 1) восстановление нарушенных прав (рассмотрение жалоб граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства; принятие мер по защите нарушенных прав и свобод); 2) участие в совершенствовании законодательства о правах человека и гражданина; 3) правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты; 4) развитие международного сотрудничества в области прав человека.

Принципы деятельности Уполномоченного: 1) Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. 2) В своей деятельности Уполномоченный руководствуется Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в РФ», законодательством РФ, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ.

Статья 3 Закона определяет место Уполномоченного в системе государственных органов, занимающихся правами человека: деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Гарантии деятельности Уполномоченного: беспрепятственное предоставление Уполномоченному государственными органами материалов, документов, информации; обязательность рассмотрения государственными органами решений Уполномоченного и дача на них ответа; запрет вмешательства в деятельность Уполномоченного; неприкосновенность Уполномоченного.

Во 2-й главе «Порядок назначения на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Требования, предъявляемые к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации. Порядок прекращения полномочий Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» анализируются вопросы назначения на должность и прекращения полномочий Уполномоченного.

Согласно требованиям ст. 103 Конституции РФ и ст. 6 Закона Уполномоченным по правам человека в РФ может быть гражданин РФ: не моложе 35 лет; постоянно проживающий в РФ; имеющий познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты; не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства.

Уполномоченный назначается на должность Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием сроком на 5 лет.

С 22 апреля 2016 года и по настоящее время должность Уполномоченного по правам человека в РФ занимает Татьяна Николаевна Москалькова. 22 апреля 2021 года она была назначена на эту должность во второй раз.

Согласно статье 103 Конституции РФ и статье 11 Закона Уполномоченный не может: являться депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации или депутатом законодательного (представительного) органа субъекта РФ; находиться на государственной службе; заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности; иметь гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина

РФ на территории иностранного государства; заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели; открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ.

Способы прекращения полномочий Уполномоченного: 1) истечение срока полномочий; 2) добровольная отставка; 3) досрочное освобождение от должности Государственной Думой.

Уполномоченный может быть освобожден от должности в случае подачи им заявления о сложении полномочий (ст. 13). Это добровольная отставка.

В 3-й главе «Основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» рассматриваются полномочия Уполномоченного в рамках основных направлений его деятельности.

1) Восстановление нарушенных прав (рассмотрение жалоб граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства; принятие мер по защите нарушенных прав и свобод). Ежегодно Уполномоченному поступает около 40 тысяч обращений. Например, в 2020 году к Уполномоченному поступило 44 087 обращений, из них 1910 (4,3%) – коллективные. По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе: 1) обратиться в суд с административным иском заявлением (иском) в защиту прав и свобод (в том числе неограниченного круга лиц), нарушенных решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах; 2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и

гражданина; 3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи; 4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора; 5) обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

2) Участие в совершенствовании законодательства о правах человека и гражданина. Уполномоченный участвует в совершенствовании законодательства о правах и свободах человека и гражданина следующими средствами: вносит субъектам законодательной инициативы предложения об изменении и дополнении федеральных законов и законов субъектов РФ, затрагивающих права и свободы граждан; в составе рабочих групп разрабатывает законопроекты; представляет заключения по законопроектам на предмет их соответствия Конституции РФ и международным договорам; обращается в различные государственные органы по вопросам совершенствования законодательства.

3) Правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты. Правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека осуществляется Уполномоченным в следующих формах: выступления на конференциях, круглых столах; выступления парламентских слушаниях (в Совете Федерации и Государственной Думе); лекции для школьников; лекции для студентов; проведение занятий для магистрантов; внедрение в учебный процесс школ и ВУЗов курсов, программ, учебно-методических материалов, обеспечивающих получение знаний в области прав человека; выпуск печатных изданий (например, информационно-аналитическое издание «Бюллетень Уполномоченного по правам человека в РФ»); издание памяток и брошюр из серии «Библиотека Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»; выпуск ежегодного тематического издания «Закон на Вашей стороне»; реализация информационно-просветительского проекта «Права человека» на Общественном телевидении России (ОТР) (в ходе

прямого эфира телезрители могут обратиться к Уполномоченному за содействием в разрешении проблемных ситуаций в области защиты прав); работа сайта, где размещена информация о действующем законодательстве, представлен алгоритм решения правовых проблем, аккумулируются лучшие практики и программы правового просвещения в субъектах РФ; проведение конкурса проектов по актуальным проблемам обеспечения прав среди студентов; стажировка магистрантов в Аппарате Уполномоченного.

4) Развитие международного сотрудничества в области прав человека. Указанными в Закона следующими средствами Уполномоченный способствует развитию международного сотрудничества в области прав человека: взаимодействие с международными организациями по защите прав и свобод человека и гражданина (ООН, Совет Европы); взаимодействия с интеграционными сообществами омбудсменов (Евразийский Альянс Омбудсменов); двустороннее сотрудничество с омбудсменами других государств; защита прав граждан России, находящихся за рубежом (обращение в универсальные и региональные международные органы по правам человека, к государственным органам зарубежных стран); участие в международных конференциях; встреча с послами зарубежных государств (через послов можно обращаться к компетентным органам их правительств в защиту нарушенных прав российских граждан).

В 4-й главе «Ежегодные и специальные доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о его деятельности. Практика деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» излагаются сведения о содержании ежегодных и специальных докладов Уполномоченного, а также приводятся примеры из практики его деятельности. По окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Генеральному прокурору РФ и Председателю Следственного комитета РФ. Таких докладов с 2000 года по 2021 год было сделано уже 21. Последний доклад – за 2020 год – был опубликован 1 апреля

2021 года, в 70-м номере «Российской газеты». Они также размещаются на сайте Уполномоченного. Необходимо отметить, что доклады очень объемны – размещенный на сайте Уполномоченного доклад за 2020 год занимает 445 страниц.

Доклад Уполномоченного за 2020 год включает в себя следующие разделы: Введение. Глава 1. Права и свободы человека и гражданина: общественное восприятие, мониторинг обращений и результаты их рассмотрения. Глава 2. Защита гражданских и политических прав и свобод. Глава 3. Защита социальных, экономических и культурных прав и свобод. Глава 4. Соблюдение и защита прав человека в уголовном процессе. Глава 5. Защита прав человека в административном процессе и местах принудительного содержания. Глава 6. Защита прав человека в условиях распространения коронавирусной инфекции COVID-19. Глава 7. Деятельность Уполномоченного по совершенствованию законодательства и правовому просвещению. Глава 8. Международное сотрудничество. Глава 9. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в РФ с государственными органами и институтами гражданского общества. Глава 10. Рабочий аппарат Уполномоченного по правам человека в РФ. Рекомендации и предложения.

По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в РФ Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады.

В ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека приводятся примеры практики его деятельности за прошедший год. Вот несколько примеров:

Гражданин России Е. обратился в защиту прав своей жены – гражданки Армении Е., в отношении которой установлен запрет на въезд в РФ до 2027 г. Он сообщил, что с Е. они женаты с 2018 г., имеют двоих несовершеннолетних детей – граждан РФ, и просил о содействии в воссоединении семьи. Для оказания заявителю помощи в ГУ МВД России по Московской области Уполномоченным было направлено обращение. По результатам дополнительной проверки принято решение об отмене запрета Е. на въезд в РФ.

По инициативе Уполномоченного в 2020 году был принят Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах РФ» от 18 марта 2020 г. № 48-

ФЗ, в котором определено функциональное назначение региональных уполномоченных, закреплены единые стандарты их организации и деятельности;

Уполномоченным проведен Всероссийский единый урок по правам человека для школьников и студентов.

В ноябре 2020 г. к Уполномоченному обратился гражданин РФ А. в защиту прав и законных интересов своего отца, гражданина РФ, который 5 ноября 2020 г. находился в г. Шуша Нагорного Карабаха, откуда не успел эвакуироваться, а на следующий день был штурм, после чего не выходил на связь длительное время; в результате предпринятых МИДом России политико-дипломатических усилий гражданин РФ Г. был освобожден азербайджанскими властями; 18 января 2021 г. в адрес Уполномоченного поступила благодарность от сына Г. за участие в освобождении его отца, который после 64 дней плена в Азербайджанской Республике 10 января 2021 г. благополучно вернулся в г. Москву.

Заключение. Российский омбудсмен, находясь в русле мирового правозащитного движения, не обладает никакими государственно-властными полномочиями. Тем не менее, его компетенция позволяет эффективно реагировать на случаи нарушения прав человека в Российской Федерации, способствуя их восстановлению. Уполномоченный по правам человека дополняет своим функционированием иные формы правовой защиты граждан в их взаимоотношениях с органами публичной власти. Институт Уполномоченного по правам человека в России на конституционном уровне в должном виде не урегулирован. В силу своего особого статуса и значимости он заслуживает специального внимания в виде отдельной статьи в Конституции РФ 1993 г., то есть необходимо внести в Конституцию РФ специальную статью, регламентирующую основы статуса Уполномоченного по правам человека в РФ. Представляется уместным предоставить Уполномоченному по правам человека в РФ право законодательной инициативы в Федеральном Собрании РФ по вопросам своей деятельности. Такое право законодательной инициативы будет гармонично сочетаться с уже предоставленным Уполномоченному правом на обращение в Конституционный Суд РФ и позволит

непосредственно сформулировать в проекте федерального закона решение какой-либо проблемы прав человека.

Таким образом, можно констатировать, что Уполномоченный по правам человека в России своей деятельностью способствует признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека, их уважению государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, совершенствованию законодательства о правах и свободах личности, развитию правосознания граждан и должностных лиц, развитию международного сотрудничества в области прав человека.