

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

студентки 4 курса 431 группы
направления подготовки 40.03.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Григорьевой Ксении Алексеевны

Научный руководитель

доцент, к.ю.н.

должность, уч. степень, уч. звание

дата, подпись

Д.А.Кондращенко

инициалы, фамилия

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н.,

Заслуженный юрист РФ

должность, уч. степень, уч. звание

дата, подпись

Г.Н.Комкова

инициалы, фамилия

Саратов 2023

Актуальность темы исследования. Введение института уполномоченного по правам человека позволило обеспечить необходимые меры, направленные на внесудебную защиту прав личности. Уполномоченный по правам человека фактически в своей деятельности дополняет уже существующие формы и средства защиты прав личности, не подменяя сложившиеся и устоявшиеся структуры, в компетенции которых находятся отдельные компоненты обеспечения законных прав и интересов личности, при этом, служит «дополнительным» звеном в этой цепочке, выявляя наиболее существенные факты нарушения прав и интересов личности.

Анализ юридической литературы позволяет констатировать повышение уровня интереса к институту Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В последние годы появляются новые научные исследования, посвященные вопросам функционирования, особенностям деятельности, опыту зарубежных государств и иным аспектам, связанным с институтом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Необходимо при этом отметить, что ряд вопросов, касающихся правового статуса Уполномоченного, до сих пор не в полной мере исследованы.

Кроме того, несмотря на весьма обширную практическую деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в настоящее время существуют отдельные законодательные и правоприменительные проблемы, решение которых позволит повысить эффективность анализируемого правозащитного института.

Все вышесказанное предопределяет актуальность выбранной тематики.

Степень разработанности темы. Теоретико-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации проанализированы в трудах Е.А. Брылевой, М.Р. Гилязетдинова, В.О. Кикотя, А.Е. Новиковой, Е.Г. Петренко, А.Ю. Сунгурова, Н. Ю. Хаманевой и др.

Современное состояние института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации исследованы на основе научных работ М.В.

Демидова, А.М. Дудаева, К.М. Конджакулян, Т.Н. Москальковой, А.В. Набиева и др.

Цель исследования заключается в анализе правового статуса и основных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Для её достижения необходимо обозначить следующие **задачи**:

- рассмотреть понятие и цели создания института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- изучить правовое регулирование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- исследовать правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- проанализировать основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- выявить проблемы функционирования Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и определить способы их решения.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. **Предметом исследования** являются нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, научные концепции и положения, содержащиеся в юридической литературе по избранной и смежной проблематике.

Методологической основой исследования являются диалектический общенаучный метод познания, а также частно-научные методы: системно-структурный, логический, сравнительно-правовой и другие.

Теоретическую основу исследования сформировали положения, гипотезы, разработанные и изложенные в работах отечественных правоведов, исследовавших конституционное право.

Эмпирическую основу работы составили официальные данные, изложенные в докладах о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020-2022 гг.

Научная новизна работы заключается в том, что в ней институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации рассматривается с учетом современных социальных и правовых реалий.

Практическая значимость исследования заключается в том, что в работе на основе анализа практических проблем института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации сформулированы авторские рекомендации по совершенствованию российского законодательства и правоприменительной практики. Данные предложения могут быть использованы как в правотворческой, так и в правоприменительной деятельности в целях повышения эффективности функционирования Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в современных реалиях.

Структура работы обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Глава 1 «Теоретико-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» состоит из трех параграфов. В первом параграфе – «Понятие и цели создания института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации», речь идет о становлении института Уполномоченного, о его цели и роли в обществе. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации – назначенное Государственной Думой РФ, должностное лицо, участвующее в обеспечении гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их

соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Особая потребность в этом институте появляется тогда, когда существующие государственные структуры зачастую лишь имитируют реализацию заложенных в Конституции и законах правозащитных положений, и возникает необходимость дополнительной защиты прав граждан против административного произвола.

Историю создания института Уполномоченного по правам человека относят к осени 1990 года, когда было предложено включить в проект новой Конституции РСФСР статью, которая регулирует деятельность государственный уполномоченный Совета по правам человека. При этом первое юридически закрепленное выражение институт Уполномоченного по правам человека получает в рамках статьи 40 Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Постановлением ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 по предложению Президента РСФСР Б.Н. Ельцина, предусматривавшей создание Парламентского уполномоченного по правам человека.

Разработка федерального конституционного закона об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации шла несколько лет. В декабре 1996 года все же удалось принять закон о федеральном омбудсмене и его подписал в марте 1997 года Президент РФ.

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Базовый федеральный конституционный закон по заявленной проблематике не конкретизирует понятия Уполномоченный по правам человека. Если сравнивать различные определения института

Уполномоченного по правам человека, то можно определить признаки, характеризующие данный публично-правовой институт:

1. Уполномоченный по правам человека (омбудсмен) – это прежде всего государственный персонифицированный орган власти или должностное лицо;

2. Обеспечение гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдения и уважения государственными органами власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами – это основная функция данного института;

3. Уполномоченный по правам человека как персонифицированный субъект чаще всего назначается законодательным органом власти государства (как правило, парламентом страны);

4. Ввиду отсутствия у данного института административно-властных полномочий, он ведет свою деятельность в несколько независимом статусе, используя прежде всего убеждение, которое зиждется на правовых нормах, а также нормах морали, обычаев и идеала справедливости.

Второй параграф – «Правовое регулирование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации», посвящен вопросам правовой регламентации функционирования Уполномоченного по правам человека на современном этапе развития российского государства.

Правовую основу деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституция (устав) субъекта Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации.

Детально проанализировав большое количество научных трудов, касающихся форм обеспечения и защиты прав человека Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, нам удалось выделить несколько фундаментальных форм, которые, по мнению представителей научного сообщества, кому мы выражаем солидарность, также имеют важное значение в правозащитной деятельности омбудсмена.

Итак, к указанным формам относятся следующие:

1) содействие восстановлению нарушенных прав и свобод человека - это основная, фундаментальная, базовая форма обеспечения и защиты прав человека Уполномоченным по правам человека в нашей стране. Крайне подробную регламентацию данная форма находит в главе 3 ФКЗ. По сути, примерно 80 % всего нормативно-правового регулирования компетенций Уполномоченного по правам человека в действующем российском законодательстве посвящено указанной форме.

2) совершенствование законодательства о правах человека и гражданина в пределах ведения Уполномоченного, реализуется посредством предоставления федеральному и региональным омбудсменам права законодательной инициативы. Важным условием при использовании права законодательной инициативы омбудсменом является направленность подобной инициативы исключительно на совершенствование законодательства о правах человека и гражданина и только в рамках компетенции, которой обладает омбудсмен. Тем не менее, данное право представляет собой один из наиболее эффективных и результативных способов деятельности Уполномоченного по правам человека ввиду того, что омбудсмен как лицо, которое непосредственно и на ежедневной основе от имени государства осуществляет правозащитную деятельность, понимает, какие правовые нормы в действующем законодательстве требуют корректировки.

3) осуществление правового просвещения населения об объеме и составляющей прав и свобод человека и гражданина и закрепленных действующим законодательством методах защиты указанных прав. Указанная форма связана с другой не менее важной формой – информированием населения о положении в области обеспечения и защиты прав и свобод человека. Их связь проявляется в едином характере правовой направленности – проинформировать население о достижениях и неудачах в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, тем самым повысить степень правовой просвещенности граждан.

4) международное и межрегиональное сотрудничество в области защиты прав и свобод человека и гражданина. В рамках международного сотрудничества и взаимодействия омбудсмен может обмениваться опытом с омбудсменами из других стран, применять успешные зарубежные правозащитные практики в российских реалиях, давать советы и рекомендации относительно личного положительного опыта, выступать на международных конференциях и круглых столах.

5) информирование населения о положении в области обеспечения и защиты прав и свобод человека как форма деятельности омбудсмента заключается в представлении ежегодных и специальных докладов о своей деятельности в законодательный орган соответствующего уровня государственной власти. Ежегодные доклады, как правило, обладают статистическим характером и показывают то, как функционировал институт омбудсмента за год, в каком направлении в основном велась работа, сколько было тех или иных нарушений, какие органы чаще всего нарушали права граждан, чего удалось достичь, а над чем еще предстоит работать.

Третий параграф – «Правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» раскрывает особенности правового положения анализируемого лица. Правовой статус омбудсмента России закреплён в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по

правам человека в Российской Федерации». В статье 6 говорится о том, что Уполномоченным может быть гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, имеющий познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты. В данной гипотезе содержатся как объективные (наличие гражданства России и возраст), так и субъективные (познания в области права и опыт защиты) критерии.

Конституционная правоспособность омбудсмена предопределяет пределы осуществления им служебных функций. Вместе с этим, она способствует реализации основных задач его деятельности. Для омбудсмена, как и для других органов власти, основополагающим является принцип, согласно которому в своей деятельности он может предпринимать только те действия, которые ему разрешены законом. Налицо проявление императивности в деятельности омбудсмена в силу наличия строго очерченных рамок. Однако, мы склонны считать, что в своей деятельности омбудсмен использует императивно-диспозитивный метод, диспозитивность которого проявляется тем, что омбудсмен волен по своему усмотрению избрать средство воздействия, подлежащее применению в конкретной ситуации. Говоря о компетенции омбудсмена, принято выделять три основных элемента: 1) прием обращений; 2) рассмотрение обращений; 3) принятие мер реагирования в случае наличия факта нарушения прав человека с целью их восстановления.

Обязанности омбудсмена представляют собой целесообразный и социально необходимый вариант его поведения. Не всегда обязанности подробно регламентируются в нормативных актах. К основным обязанностям омбудсмена можно отнести соблюдение норм международного и внутригосударственного права, обеспечение конфиденциальности, полученной в процессе рассмотрения дела информации частного характера.

Формы деятельности омбудсмена можно условно разделить на два вида: регламентированную и нерегламентированную. Так, к регламентированной следует отнести все те действия омбудсмена, которые прямо предусмотрены действующим законодательством и следствием из них выступают конкретные юридически-значимые события. Регламентированную форму составляют несколько типов деятельности: контрольно-надзорная; правоприменительная; учредительная; правотворческая; интерпретационная. Нерегламентированная форма деятельности омбудсмена вбирает в себя все те действия омбудсмена, которые не имеют четкого нормативного закрепления. В качестве примера такой формы деятельности можно привести самостоятельное избрание омбудсменом способа рассмотрения дела и принятия по нему каких-либо организационных решений, проведение совещаний, организация личного приема заявителей и прочее.

В качестве еще одного факультативного элемента конституционно-правового статуса омбудсмена можно выделить институт ответственности. Омбудсмен несет ответственность за надлежащее исполнение им своих прав и обязанностей.

Таким образом, правовой статус Уполномоченного по правам человека в РФ выражается в совокупности основных и побочных элементов. Основными элементами являются его правосубъектность и правовые гарантии деятельности омбудсмена. В качестве побочных элементов можно выделить принципы, форму деятельности и ответственность омбудсмена. Считаем, что одним из возможных вариантов развития конституционно-правового статуса омбудсмена может служить более подробная регламентация его обязанностей в нормативных актах. Это позволит более полным образом характеризовать деятельность омбудсмена.

Глава 2 «Современное состояние института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» состоит из двух параграфов.

Первый параграф посвящен основным направлениям деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

В соответствии с действующим законодательством и практикой, деятельность Уполномоченного не заменяет и не подменяет деятельность других государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление прав и свобод граждан. Она лишь способствует совершенствованию их работы в данной области, указывает на имеющиеся недостатки и проблемы, в том числе связанные с действием или бездействием тех или иных органов и должностных лиц, содействует реализации прав граждан перед лицом бюрократических структур.

Основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации являются: совершенствование законодательства, работа с обращениями граждан, правовое просвещение, международная деятельность, сотрудничество с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, взаимодействие с государственными органами, взаимодействие с институтами гражданского общества.

На основе проведенного анализа отмечается, что основным направлением деятельности уполномоченного по правам человека Российской Федерации является работа с гражданами. Анализируя доклады о деятельности уполномоченного по правам человека за 2021 год и 2022 год, сделан вывод о том, что количество обращений граждан только растет, но меняется тема обращений, исходя из тех обстоятельств, которые проживает общество в конкретный период времени.

Второй параграф посвящен проблемам функционирования Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и способам их решения.

В Российской Федерации Уполномоченный по правам человека занимает важную роль в защите и соблюдении прав и свобод граждан.

Однако, несмотря на существование этого института, существуют определенные проблемы, которые затрудняют его эффективную работу и ограничивают его возможности.

К такой проблеме можно отнести отсутствие у омбудсменов права на решения императивного характера. Даже в случае выявления доказанного факта нарушения прав и свобод человека и гражданина омбудсмен может лишь переадресовать материалы проверки в иные государственные органы, которые наделены императивными полномочиями, а все его официальные заключения, которые направляются нарушителям, носят не императивный, а рекомендательный характер. В целях исправления сложившейся ситуации, исходя из мирового опыта, следует задуматься о том, чтобы законодательно повысить степень властных, императивных полномочий у специализированных омбудсменов, которых в настоящий момент, по нашему мнению, явно недостаточно.

В практической деятельности имеется не мало проблем в деятельности главного правозащитника. Основными затруднениями являются: узость, недостаточность и формальность части полномочий. Например, согласно ст. 20 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Уполномоченный по правам человека может что-либо предпринимать только после получения конкретной жалобы, то есть омбудсмен практически не наделен правом действовать по собственной инициативе, что замедляет и ухудшает качество его работы. Право действовать по собственной инициативе, позволило бы действовать омбудсмену эффективно, узнав о конкретной ситуации, например, через средства массовой информации.

Уполномоченный по правам человека имеет ограниченные возможности обращаться в Конституционный суд Российской Федерации. Уполномоченный может обращаться в Конституционный Суд РФ исключительно с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод

граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, то есть имеет в этой сфере ровно столько же прав, сколько и любой гражданин России. Введение законодательных полномочий, позволяющих Уполномоченному обращаться в Конституционный суд с запросами о проверке конституционности законов, подзаконных нормативно-правовых актов и международных договоров, могло бы значительно улучшить законодательство Российской Федерации. Это позволило бы Уполномоченному более эффективно защищать права и свободы человека и расширить возможности контроля за полнотой и качеством защиты прав граждан

Несмотря на общую положительную динамику развития института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, в этой сфере по-прежнему имеется ряд недостатков применительно к формам обеспечения и защиты прав человека омбудсменом, которые требуют внимания и корректировки. Основной формой работы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на сегодняшний день является содействие восстановлению нарушенных прав и свобод человека. Наиболее перспективной формой работы омбудсмента в настоящее время и в обозримом будущем, по нашему мнению, является информирование населения в онлайн-формате с использованием современных технических средств, социальных сетей и иных механизмов коммуникации.

В заключении подведены итоги исследования, представлены выводы по основным теоретическим и практическим результатам.