СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Рашидов Ш.М., ГАОУ ВО «Дагестанский государственный университет народного хозяйства», г. Махачкала, Российская Федерация, *rashidovich-80@mail.ru*

В статье анализируются ключевые аспекты становления и функционирования существующей в Российской Федерации системы защиты прав человека посредством создания института Уполномоченного по правам человека. Определен конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека, основные направления его деятельности.

Предлагаются некоторые меры по активизации и совершенствованию деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, и с учетом этого – меры по совершенствованию действующего законодательства России.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека, защита прав и свобод граждан, парламент, Государственная Дума, Совет Федерации, федеральный конституционный закон, Конституция РФ.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-26-2-46-50

UDC 341.231.145

ESTABLISHMENT OF THE INSTITUTION OF THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS IN THE RUSSIAN FEDERATION: HISTORY AND MODERNITY

Rashidov Sh.M., Dagestan State University of national economy, Makhachkala, Russian Federation, *rashidovich-80@mail.ru*

In the article analyzes the key aspects of the formation and functioning of the system of human rights protection in the Russian Federation, through the creation of the institution of the Ombudsman for Human Rights. The constitutional and legal status of the Ombudsman for Human Rights and the main directions of his activities are determined.

Some measures are proposed to activate and improve the activities of human rights commissioners in the constituent entities of the Russian Federation, and taking this into account, measures to improve the current legislation of Russia.

Key words: Human Rights Ombudsman, protection of rights and freedoms of citizens, Parliament, State Duma, Federation Council, federal constitutional law, Constitution of the Russian Federation.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-26-2-46-50

Понятие «уполномоченный по правам человека», или омбудсмен, было неизвестно нам около двух веков. Изначально данное понятие возникло именно в Швеции. Первой предпосылкой появления института омбудсмена* в XVI веке является возникновение должности Главный Сенешаль, который действовал от имени короля в осуществлении надзора за правосудием. Причем, стоит упомянуть, что власть Сенешаля была ограничена властью короны: он информировал короля о процессе деятельности юстиции. Однако полномочия омбудсмена не стояли на месте без каких-либо изменений, со временем они усовершенствовались, каждый раз обретая и расширяя полномочия и круг влияния. Так, в 1719 году образовалось новое зва-

ние, теперь Сенешаль сменился канцлером юстиции, полномочия которого были уже распространены и на администрацию королевства. При этом данная должность все равно имела зависимость от короля вплоть до издания Конституции в XIX веке. После провозглашения Конституции в Швеции наступила «новая глава» в жизни омбудсмена, который стал подотчетен только парламенту. Провозглашённый конституцией омбудсмен юстиции избирался парламентом, а также в его обязанности входило предоставление отчета о своих действиях в отношении контроля над администрацией королевства, церковью и, конечно же, юстицией [1, с. 33].

В начале XX века возникла еще одна должность омбудсмена в сфере военного дела. Он рассматривал случаи недовольства со стороны солдат и офицеров, которые заключались в нарушении их

* Омбудсмен (ombudsman) происходит от шведского слова *ombud* и обозначает задание, полномочие.

прав на службе, контролировал военную администрацию.

В дальнейшем в Швеции было закреплено три должности омбудсмана, каждый из которых функционировал в своей сфере. Данное разделение продлилось чуть более десяти лет до 1975 года, в котором появилась очередная Конституция. В ней провозглашены четыре омбудсмана, деятельность которых разграничена, но при этом взаимосвязана.

Немного окунувшись в истоки возникновения института Уполномоченного, перейдем непосредственно к истории его возникновения в нашей стране. Итак, первое появление омбудсмана связывают с 1993 годом – годом издания Конституции РФ [2], в которой он, собственно говоря, и был упомянут. Однако институт омбудсмана упоминался и ранее, а именно в одной из статей проекта Конституции РСФСР.

Впервые в 1994 году Уполномоченным был назначен Сергей Адамович Ковалев, который вел активную деятельность за отстаивание прав человека еще начиная с 1968 года. Этот человек прошел огромный путь, на котором был и лагерь строгого режима, и ссылка, и должность депутата Верховного Совета, а затем и Государственной Думы, и создание партии, и наконец, должность Уполномоченного по правам человека, на которой он пробыл всего один год. Причина его недолгого нахождения на этой должности кроется в осуждении деятельности российской власти в Чечне по одним источникам, а по другим – самовольная отставка в связи с тем, что действия Ельцина, по его мнению, были антидемократичны.

1997 год ознаменован годом вступления в силу Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», согласно которому омбудсмен является независимым и неподотчетным органам государственной власти и должностным лицам.

Следующим пост омбудсмана занимал Олег Орестович Миронов, начавший свою деятельность с создания аппарата, который на протяжении его службы был реорганизован около восьми раз. Его предложение о наделении омбудсмана властными полномочиями (например, возбуждение уголовных дел на должностных лиц, которые являются злостными нарушителями прав и свобод гражданина, и даже на судей, если от их лица совершаются такие же противоправные деяния) было отклонено, так как это противоречило действующему законодательству.

В 2004 году продолжил деятельность Уполномоченного лидер партии «Яблоко» Владимир Петрович Лукин, который был на данной должности два срока подряд до 2014 года и за этот срок был удостоен звания «Человек года». Благодаря работе Лукина и его аппарата был получен высший статус аккредитации, означающий, что правозащитная деятельность омбудсмана соответствует международным стандартам.

Преемником Лукина стала Элла Александровна Памфилова, благодаря деятельности которой полномочия Уполномоченного, как федерального, так и регионального, были расширены, с ее подачи также были внесены некоторые изменения в законодательстве.

Однако, несмотря на хорошие достижения на своем посту, было замечено особое отношение с ее стороны к известным людям, у которых были проблемы с правосудием. Это заключалось в нарушении порядка рассмотрения жалоб в пользу известных людей, что для омбудсмана является совершенно непростительным. Памфилова не раз была обвинена в излишней политизированности, что несовместимо с занимаемым статусом в области правозащитной деятельности. И, наконец, нынешний пост омбудсмана занимает Татьяна Николаевна Москалькова, которая до вступления на должность не имела опыта в правозащитной деятельности, что, разумеется, вызвало некое беспокойство со стороны российских правозащитников. В своей речи Москалькова выделила наиболее важные направления своей деятельности, связанные с миграцией, образованием, трудовыми отношениями между работником и работодателем и др. [9].

Одновременно с процессом становления института омбудсмана на федеральном уровне происходило и его обоснование в субъектах Российской Федерации. Так, в Республике Дагестан институт Уполномоченного по правам человека был утвержден относительно недавно – в 2006 году, когда Народным Собранием РД был принят Закон Республики Дагестан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Дагестан» [3].

Борьба за права человека в регионах страны была еще в советское время, пока в стране царил тоталитаризм. Гражданами предпринимались действия в реализации их гражданских, политических, культурных, национальных прав. Создавались независимые ассоциации, национальные движения, проводились митинги и собрания, чтобы хоть как-то достучаться до государства. Причиной введения института омбудсмана в Российской Федерации и её регионах, по мнению политического деятеля Александра Сунгурова, является слабая дисциплина и коррумпированность чиновников, а также отсутствие доверия у общества к государству. Уполномоченный здесь воспринимается как независимое лицо, которому граждане могут доверять свои проблемы, касающиеся нарушения их законных прав.

Институт омбудсмана представлен почти в девяноста странах мира и имеет абсолютно разные названия – от парламентского уполномоченного до модератора. Он хорошо закрепился во многих странах, благодаря тому, что укрепил благосклонное отношение государства к правам человека и поспособствовал усовершенствованию работы органов исполнительной власти.

Конституционно-правовой статус Уполно-

моченного по правам человека в РФ закреплён в Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 года «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [4], в котором определен порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в РФ, его компетенция, организационные формы и условия деятельности.

В 1993 году Конституцией РФ (п. «е» ч. 1 ст. 103) была учреждена должность Уполномоченного по правам человека, который в своей деятельности независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. Для обеспечения его деятельности и создан аппарат Уполномоченного по правам человека.

В условиях коррумпированности чиновников и отсутствия доверия общества к власти институт омбудсмана выступает в качестве опосредованного органа контроля за деятельностью органов государственной власти в сфере соблюдения прав и свобод граждан, но при этом без права вмешательства в принятые ими решения. Институт Уполномоченного по правам человека занимается расследованием и разрешением конфликтов государственных и индивидуальных интересов, следовательно, его можно охарактеризовать в качестве баланса сил государства и общества, что подчеркивает его равную принадлежность обоим.

Уполномоченный по правам человека вместе с его аппаратом являются государственным органом, который имеет свою структуру, определенные полномочия, цели, а также достоинства и недостатки, требующие разработки соответствующих предложений по совершенствованию как внутренней, так и внешней работы. Одним из востребованных инструментов правового просвещения являются доклады уполномоченных по правам человека. Они содержат информацию о рассмотрении уполномоченными индивидуальных и коллективных жалоб и обращений, противоречиях между международным и национальным правом, законодательных коллизиях и иных проблемах в области прав человека, а также предложения, направленные на совершенствование законодательства, правового просвещения, международного сотрудничества и правоприменительной практики [10].

Согласно действующему законодательству омбудсмен является независимым и неподотчетным каким-либо органам государственной власти, а также должностным лицам. Анализ вышеуказанного Федерального конституционного закона (далее – ФКЗ) показал, что Уполномоченный призван:

1. Осуществлять и организовывать контроль над государственными и муниципальными органами, должностными лицами в соблюдении ими законных прав граждан.
2. Содействовать тому, чтобы нарушенные права и свободы граждан были восстановлены.
3. Участвовать в улучшении действующего законодательства, затрагивающего права и свободы

граждан и человека в целом.

4. Проводить мероприятия в оказании гражданам правовых консультаций, информировать об изменениях в законодательстве.

5. Содействовать правовому просвещению населения.

6. Участвовать в согласовании всех государственных и муниципальных структур в области обеспечения защиты и восстановления прав людей и граждан.

Как видно из вышеизложенного, на Уполномоченного возложены огромная ответственность и широкий круг полномочий.

С учетом важности существования института уполномоченного по правам человека в нашей стране особым представляется и порядок его назначения на должность. Вышеуказанный конституционный закон установил, что Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой РФ. Предложения же на должность Уполномоченного могут вносить в Госдуму РФ Президент РФ, Совет Федерации, депутаты Госдумы и депутатские партии (ст. 7 ФКЗ).

Непосредственное избрание Уполномоченного происходит путем тайного голосования депутатами Государственной Думы РФ, большинством голосов. Постановление о назначении на должность Уполномоченного принимается Думой не позднее 30 дней со дня истечения срока полномочий предыдущего Уполномоченного. Вновь избранный Уполномоченный по правам человека при вступлении в должность приносит на заседании Госдумы РФ присягу, после которой считается вступившим в должность.

Срок его полномочий составляет пять лет. При этом лицо не может занимать должность уполномоченного более двух сроков подряд. Будучи лицом, занимающим государственную должность, Уполномоченный по правам человека не может являться одновременно депутатом Государственной Думы или членом Совета Федерации, а также совмещать аналогичные должности в законодательном (представительном) органе субъекта РФ. Ему также запрещается заниматься иной оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности.

Гарантией независимости деятельности Уполномоченного является и то, что он не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели. С этой же целью ему предоставлена неприкосновенность на весь срок его полномочий. Согласно ч. 1 ст. 12 ФКЗ «Неприкосновенность Уполномоченного распространяется на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему

документы» [4].

Институт Уполномоченного по правам человека стал полноценным правовым институтом, обеспечивающим реализацию прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. На сегодняшний день права человека и гражданина составляют ядро конституционного права правовых государств, образуя основу правового статуса личности. В Российской Федерации Уполномоченный по правам человека стал реальным субъектом публичных правоотношений, выступающим надежным гарантом прав человека и гражданина во всех сферах и на всех уровнях взаимодействия с государственными и общественными институтами [6, с. 72].

Несмотря на очевидную необходимость существования в России института Уполномоченного по правам человека, приходится констатировать, что на данном этапе своего существования он еще не раскрыл всего потенциала возможностей, которыми он может обладать. Этому обстоятельству способствует, во-первых, то, что предписания Уполномоченного об устранении выявленных нарушений прав человека пока что не носят обязательного характера, а остаются рекомендациями. По этой причине Уполномоченный теряет властные рычаги воздействия на тех, от кого исходит нарушение прав человека. И, во-вторых, на наш взгляд, не в полной мере законодательство РФ определило те векторы деятельности Уполномоченного по правам человека, в которых он мог бы быть эффективным [7, с. 12].

Как отмечалось в юридической печати, эффективность деятельности уполномоченных по правам человека во многом зависит от реализации органами власти его рекомендаций. Практика показывает, что уполномоченные по правам человека РФ и ее субъектов, являясь важнейшим элементом правозащитного механизма государства и не обладая конкретными публично-властными полномочиями, при этом имеют достаточный авторитет, позволяющий эффективно реагировать на случаи нарушения прав человека. Восстановление нару-

шенных прав граждан является приоритетной задачей уполномоченных по правам человека, поэтому существует необходимость совершенствования данного института [6, с. 22].

В этой связи представляется необходимым внимательно изучить опыт зарубежных стран, в которых институт омбудсменов существует давно и проявил свою значимость. На наш взгляд, Уполномоченный по правам человека должен стать своего рода «прокурором по правам человека», наделенного достаточными административно-властными ресурсами. Еще одной проблемой, которая снижает качество деятельности Уполномоченного по правам человека, на наш взгляд, является слабая координация региональных уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

Для решения указанной проблемы предлагалось: во-первых, наделить уполномоченных по правам человека РФ и ее субъектов правом законодательной инициативы, что уже реализовано в некоторых субъектах РФ; во-вторых, усилить аппараты уполномоченных по правам человека РФ и ее субъектов, что обеспечит проведение более масштабной и действенной правозащитной политики; в-третьих, повысить уровень доступности уполномоченных по правам человека для самых широких слоев населения, организовав для этого обширную сеть постоянных приемных во всех субъектах Российской Федерации [5, с. 23].

Активизация общих усилий по стране в целом в совокупности с уполномоченными на местах позволила бы не только точнее осуществлять мониторинг прав человека, но и быстрее реагировать на обнаруживающиеся нарушения и принимать действенные меры по их устранению, в том числе имея возможность взаимодействовать с Международным судом по правам человека в деле защиты прав человека [8, с. 45].

Полагаем, в этом направлении и должно пойти развитие законодательства РФ, регламентирующего статус и полномочия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Литература

1. Сержанова В. Уполномоченный по правам человека // Вестник ВГУ. Сер.: Право. 2010. № 2.
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г., с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.
3. Об Уполномоченном по правам человека в Республике Дагестан: закон Республики Дагестан от 17 марта 2006 г. № 11: в ред. от 28 дек. 2016 г. // Дагестанская правда. 18 марта. 2006. № 61–62.
4. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федер. конст. закон Рос. Федерации от 26 февр. 1997 г. № 1-ФКЗ: в ред. от 31 янв. 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9, ст. 1011.
5. Бекишиева С.Р. Проблемы защиты социальных прав граждан // Юридический вестник ДГУ. Т. 24. 2017. № 4.
6. Карташкин В.А. Универсальные механизмы защиты прав человека и повышение эффективности их деятельности // Права человека в современном мире: новые вызовы и трудные решения: материалы междунар. науч. конф. / отв. ред.: Т. А. Сошникова. М.: Московский гуманитарный университет, 2014. С. 43–50.

7. Крылатова И.Ю. Механизм реализации и защиты прав человека в Российской Федерации: понятие, сущность, структура и формы // Научный ежегодник Института философии и права. 2014. № 3. С. 210–223.
8. Терехова Л.А. Место Европейского Суда по правам человека в механизме судебной защиты гражданских прав // Вестник Омского университета. Сер.: Право. 2014. № 1. С. 92–95.
9. Замахина Т. Татьяна Москалькова озвучила главные задачи на посту омбудсмена // Рос. газ. 2016. 22 апр.
10. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан [Электронный ресурс]. URL: http://www.dagombu.ru/iz_praktiki_zashiti_prav_grajda.php (дата обращения: 15.03.2018).

References

1. Serzhanova V. Upolnomochennyi po pravam cheloveka // Vestnik VGU. Ser.: Pravo. 2010. № 2.
2. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dek. 1993 g., s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 5 fevr. 2014 g. № 2-FKZ, ot 21 marta 2014 g. № 6-FKZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 2014. № 31, st. 4398.
3. Ob Upolnomochennom po pravam cheloveka v Respublike Dagestan: zakon Respubliki Dagestan ot 17 marta 2006 g. № 11: v red. ot 28 dek. 2016 g. // Dagestanskaya pravda. 18 marta. 2006. № 61–62.
4. Ob Upolnomochennom po pravam cheloveka v Rossiiskoi Federatsii: feder. konst. zakon Ros. Federatsii ot 26 fevr. 1997 g. № 1-FKZ: v red. ot 31 yanv. 2016 g. // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 1997. № 9, st. 1011.
5. Bekishieva C.R. Problemy zashchity sotsial'nykh prav grazhdan // Yuridicheskii vestnik DGU. T. 24. 2017. № 4.
6. Kartashkin V.A. Universal'nye mekhanizmy zashchity prav cheloveka i povyshenie effektivnosti ikh deyatel'nosti // Prava cheloveka v sovremennom mire: novye vyzovy i trudnye resheniya: materialy mezhdunar. nauch. konf. / otv. red.: T. A. Soshnikova. M.: Moskovskii gumanitarnyi universitet, 2014. S. 43–50.
7. Krylatova I.Yu. Mekhanizm realizatsii i zashchity prav cheloveka v Rossiiskoi Federatsii: ponyatie, sushchnost', struktura i formy // Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii i prava. 2014. № 3. S. 210–223.
8. Terekhova L.A. Mesto Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka v mekhanizme sudebnoi zashchity grazhdanskikh prav // Vestnik Omskogo universiteta. Ser.: Pravo. 2014. № 1. S. 92–95.
9. Zamakhina T. Tat'yana Moskal'kova ozvuchila glavnye zadachi na postu ombudsmena // Ros. gaz. 2016. 22 apr.
10. Ofitsial'nyi sait Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Respublike Dagestan [Elektronnyi resurs]. URL: http://www.dagombu.ru/iz_praktiki_zashiti_prav_grajda.php (data obrashcheniya: 15.03.2018).

*Поступила в редакцию 5 апреля 2018 г.
Received 5 April, 2018*