**Введение**

Одной из наиболее сложных задач современной России является изменение взаимоотношений власти и человека. В этих условиях важно развитие новых демократических институтов, осуществляющих контроль за соблюдением прав человека государственными органами. Таким институтом известным во всем мире стал институт омбудсмена - в России - это институт уполномоченного по правам человека. В переводе со шведского(ombudsman)-представитель чьих-либо интересов, должностное лицо парламента, на которое возлагают функции контроля за деятельностью государственных органов и соблюдение прав и свобод граждан.

Институт уполномоченного по правам человека является достаточно новым для нашей страны институтом. Его появление связано с развитием демократических преобразований в Российской Федерации. Важность института Уполномоченного по правам человека для России определяется его специфическим местом в государственно-правовой структуре общества, а также унаследованной от предыдущего режима гипертрофированной ролью государства и характерной для переходного периода слабой дисциплиной и коррумпированностью чиновников, а также отсутствием взаимного доверия в обществе. Как известно, омбудсмен понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений.

Известно, что институт омбудсмена действует сейчас более чем в ста странах мира, и он рассматривается мировым сообществом как важный фактор демократического транзита и один из механизмов пресечения коррупции.

Институт омбудсмена в первую очередь нацелен на защиту прав человека в случае нарушения их государственными чиновниками, но его функции этим не исчерпываются - рекомендации, сформулированные на основе рассмотрения жалоб и обращений граждан, нередко содержат предложения по оптимизации функционирования структур госаппарата и совершенствованию законодательства.

Объект исследования – институт омбудсмена. Целью данной работы является выяснение роли и значимости института Уполномоченного по правам человека в жизни российского общества.

Для этого нам необходимо в ходе исследования решить ряд первостепенных задач:

~ Проследить историю развития института омбудсмена;

~ Изучить законодательную базу института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;

В ходе работы привлекались различные источники права в частности Конституции РФ, законы об уполномоченном по правам в РФ и др., монографические труды, юридическая, историческая литература.

Проблемы защиты прав и свобод человека и гражданина актуальны во всем мире. Россия не является исключением. Следовательно, можно с уверенностью сказать, что тема данного исследования заслуживает подробного и скрупулезного изучения.

# 1. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в РФ

## 1.1 Значение и место института Уполномоченного по правам человека в государственно-правовой системе РФ

Конституционно-правовой институт народного защитника впервые появился в Швеции в 1809 г., но закрепление на конституционном уровне получил только во второй половине XX в. Во многих государствах институт омбудсмена стал неотъемлемой частью юридической системы, так как он выражает точку зрения гражданского общества и доводит ее до сведения исполнительных и законодательных органов. Регламентированность этого института весьма различна: от целой главы в Конституции Намбии[[1]](#footnote-1), до простого упоминания в полномочиях представительного органа, который его назначает (ст. 103 Конституции РФ).

Согласно определению международной ассоциации юристов, народный защитник “омбудсмен” – это “служба, предусмотренная Конституцией или актом законодательной власти, возглавляемая независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которая ответственна перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению и уполномочена проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия, представлять доклады”[[2]](#footnote-2).

Таким образом, в государственно-правовом смысле омбудсмен понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан, и опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений[[3]](#footnote-3).

Учреждение в России должности Уполномоченного по правам человека закреплено в ст. 103 Конституции РФ, в соответствии с которой к ведению Государственной Думы Федерального Собрания РФ относится назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, т.е. упоминание о нем дано через призму компетенции Государственной Думы.

К сожалению, в Конституции нет отдельной специальной нормы, посвященной данному институту, как это имеет место в других странах. Остается неясным, почему предпочтительнее для законодателя оказался такой вариант оформления в Конституции РФ нового правозащитного механизма.

Основная задача Уполномоченного – это помощь гражданам в восстановлении их нарушенных прав. Он также должен способствовать совершенствованию российского законодательства, касающегося прав человека и гражданина, приведению его в соответствие с международными стандартами, правовому просвещению в этой сфере. Выполнение этих задач обеспечивается наделением Уполномоченного специфическими средствами таких как, например, направление заключений, обращение в судебные органы, обращение к субъектам законодательной инициативы, представлении ежегодного доклада Государственной Думе и т. д.

Важным моментом статуса Уполномоченного является его независимость и неподотчетность каким-либо государственным органам и должностным лицам. Этот институт пользуется значительной самостоятельностью, несравнимой с другими органами. Такая независимость является основным условием и предпосылкой выполнения контрольно-надзорной функции, которые ему доверяет конституционно-правовой порядок. Подобная практика существует и в других странах. Так, например, в соответствии с Конституцией Португалии проведор в течение срока своей выборной должности не подлежит никакому контролю, является суверенным и распоряжается средствами, которые ему ежегодно выделяет парламент.

Уполномоченный должен собственными средствами способствовать восстановлению нарушенных прав и свобод граждан. В этой связи введение в России подобного института как дополнительного средства защиты гражданских прав не связано с отменой или пересмотром компетенции других государственных органов, обеспечивающих эту защиту, таких как, например, судебные органы, прокуратура и др. Ведь именно разветвленная система различных органов может помочь парламентскому Уполномоченному в успешном осуществлении его функций. Чем больше существует способов ликвидации нарушений законности, прав и свобод граждан, тем демократичнее общество.

Учитывая федеративный характер устройства российского государства, Закон об уполномоченном предусматривает возможность децентрализации службы Уполномоченного путем учреждения подобных органов в субъектах РФ, т.е. создание нескольких уровней уполномоченного на территории страны.

Практика зарубежных стран Швеции, Финляндии, ФРГ и др. свидетельствуют о целесообразности формирования этих органов также и по отраслевому принципу, на основании специализации института Уполномоченного с тем, чтобы он, имея возможность в полную силу реализовать свои контрольно-надзорные функции в случае нарушения прав и свобод граждан, учитывая специфику различных сфер, где могут возникнуть конфликтные ситуации, например, по защите прав в сфере информации, по делам военнослужащих, по делам несовершеннолетних и т.д.

## 1.2 Основные этапы развития института Уполномоченного по правам человека в РФ

Учреждение института Уполномоченного по правам человека в РФ как государственного органа – одно из важнейших достижений демократических преобразований в России. Для нашей страны создание такого института было явлением новым, хотя в мировой истории он уже известен давно. В классическом виде институт омбудсмена был создан в 1809 году в Швеции.

Такой правозащитный институт нетрадиционен для России. После появления его в государствах Восточной и Центральной Европы в конце 80-х ­начале 90-х гг. стали поступать предложения ученых (3.М. Аметистов, В. Кикоть, Н.Ю. Хаманева) об учреждении в нашей стране должности Уполномоченного по правам человека. В основном до недавнего времени институт омбудсмена исследовался учеными (Ю.С. Шемшученко, Г.А. Мурашин, В.А. Туманов, В.В. Маклаков, В.В. Бойцова и Л.В.Бойцова) в рамках административного и конституционного права зарубежных стран. Исследованиями этой проблемы пло­дотворно занимались А.С. Автономов. Т.А. Васильева, Л.С. Власов. О.В. Воробьев. В. Гладышев. Н.М. Касаткина. Н.С. Колесова, А*.* Ледях, Е.А. Лукашева, И.А. Мелик-Дадаев, М.А. Никифорова, Н.Ю. Трещетенкова. В этот период появляется ряд интересных и глубоких работ по формированию института омбудсмена в России, защите прав граждан в различных сферах, анализируется зарубежный опыт. В 1997 г. Институт государства и права выпустил сборник «Защита прав человека» (под ред. члена-корреспондента РАН Е.А. Лукашевой).

В России идея учреждения института Уполномоченного по правам и свобод человека, впервые получила юридическое выражение в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 года Верховным Советом РСФСР. Статья 40 Декларации предусматривала создание должности Парламентского уполномоченного по правам человека, который «назначался Верховным Советом сроком на 5 лет, ему подотчетен и обладает той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР». Постановление о введении Декларации в действие возлагало на соответствующие комитеты Верховного Совета подготовку проекта закона, который должен был определить компетенцию Парламентского уполномоченного.

Должность Уполномоченного по правам человека в РФ была учреждена Конституцией РФ. Пункт части первой статьи 103 Конституции РФ относит к ведению государственной думы назначение и освобождение от должности уполномоченного, действующего в соответствии с Федеральным Конституционным законом. Этот институт 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 призвана была дополнить существующие средства защиты прав и свобод граждан, она не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановления нарушенных прав и свобод.

Президентом Российской Федерации 26 февраля 1997 года был подписан Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», который был принят Государственной Думой РФ 25 декабря 1996 года, 12 февраля 1997 года одобрен Советом Федерации Статья 43 этого закона гласит, что «в срок не позднее 30 дней со дня вступления в силу настоящего Федерального конституционного закона Государственная Дума принимает постановление о назначении на должность Уполномоченного в порядке, установленном главой II настоящего Федерального конституционного закона». Но понадобилось почти 15 месяцев, прежде чем на эту должность был назначен Уполномоченный по правам человека в РФ. Им стал депутат Госу­дарственной Думы, один из ее представителей в Конституционном Суде, известный юрист, профессор, доктор юридических наук, специалист в области конституционного права Олег Орестович Миронов.

Задачей этого нового института является обеспечение свободы отношений между гражданами и государственными структурами, защита граждан от правонарушений.

При подготовке конституционных проектов институт Уполномоченного по правам человека относятся назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего соответствии с Федеральным конституционным законом. Правозащитному институту был придан статус конституционного.

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами ме­стного самоуправления и должностными лицами. Предполагается, что его деятельность поможет решать весьма важные проблемы, активно пресекать факты нарушения прав человека, бороться с бюрократией.

С учетом федеративного устройства нашего государства должность уполномоченного по правам человека может учреждаться также в субъекте Российской Федерации в соответствии с уставом, законом субъекта РФ. И здесь в последнее время происходят позитивные изменения в этом направлении. В не­которых субъектах Российской Федерации действуют уполномоченные по правам человека, а в большинстве из них (более чем в сорока) пошли по пути создания комиссий по правам человека. Уполномоченный защищает гражданские права независимо от места проживания гражданина России, поскольку они не могут быть различными в зависимости от субъекта Федерации.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона Уполномоченный не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели. Политическая нейтральность названного правового института заложена в самой его идее. О.О. Миронов, назначенный на эту должность, сложил свои депутатские полномочия и вышел из рядов своей партии.

Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13 февраля 2004 г. на должность Уполномоченного по правам человека в РФ был назначен Лукин Владимир Петрович[[4]](#footnote-4).

Уполномоченный по правам человека не должен выступать за проведение определенного политического курса, той или иной политики в конкретной сфере, будь то сфера экономических, социальных, финансовых, культурных или иных проблем. Он подчинен только закону. Однако находятся политические силы, которые уже сейчас готовы либо втягивать защиты прав человека, некоторые политические силы пытаются любыми средствами его дискредитировать. Безусловно, Уполномоченный может влиять на разработку и применение правовых норм, но лишь с той целью, чтобы привести право в соответствие с международными гуманитарными тенденциями, а правоприменительную практику освободить от дискриминации и волюнтаризма, обеспечив приоритет соблюдения прав граждан Уполномоченного в политику, либо дискредитировать этот институт.

## 1.3 Законодательное регулирование института Уполномоченного по правам человека в РФ

Впервые правовая основа Уполномоченного по правам человека в России была создана ст. 40 Декларации прав и свобод человека и гражданина РФ от 22 ноября 1991 г.[[5]](#footnote-5), которая не только закрепила новое для российской правовой системы должностное лицо, но и заложила основные принципы его формирования, функции и порядок их осуществления.

При подготовке проектов Конституции России в первоначальных вариантах народный защитник именовался Государственным комиссаром Верховного Совета РФ по правам человека, в последующих – Парламентским уполномоченным по правам человека, Уполномоченным Верховного Совета РСФСР по правам человека.

Общеизвестно, что Конституция РФ 1993 г. в ст. 103 предусмотрела в качестве одной из компетенций Государственной Думы назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом №1-ФКЗ, который был принят только 26 февраля 1997 г.

Принятие данного закона обеспечивает гарантию независимости и эффективной работы института омбудсмена, который “независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам”.

Еще до принятия ФКЗ Регламентом Государственной Думы (принятым 25 марта 1994 г.) был закреплен ряд положений, относящихся к порядку избрания Уполномоченного, также как его взаимоотношению с Государственной Думой.

Действующий в настоящее время Регламент Государственной Думы 1998 г.[[6]](#footnote-6), так же как и предыдущий закрепляет право Уполномоченного присутствовать на любом открытом или закрытом заседании палаты.

Кроме вышеперечисленных правовых актов, к правовым основам деятельности Уполномоченного по правам человека относятся также ФКЗ о Конституционном Суде РФ, Уголовно-исполнительный, Гражданско-процессуальный, Уголовно-процессуальный кодексы, законы о международных договорах РФ, об актах гражданского состояния, о государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей и др.

2. Правовой статус Уполномоченного по правам человека в РФ

2.1 Порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека.

Порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного закреплен в главе 2 ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в РФ". Уполномоченный назначается на 5 лет и не может быть назначен более чем на 2 срока подряд.

На должность Уполномоченного назначается гражданин РФ не моложе 35 лет, имеющий познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты. Предложения о кандидатурах могут вноситься в Думу Президентом, Советом Федерации, депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями в течение месяца до окончания полномочий предыдущего Уполномоченного. Каждая кандидатура включается в список для тайного голосования двумя третями голосов. Уполномоченный назначается не позднее 30 дней со дня истечения полномочий его предшественника. Уполномоченный вступает в должность с момента принесения присяги следующего содержания: "Клянусь защищать права и свободы человека и гражданина, добросовестно исполнять свои обязанности, руководствуясь Конституцией РФ, законодательством РФ, справедливостью и голосом совести". Она приносится на заседании Государственной Думы после назначения уполномоченного на должность. Уполномоченный прекращает полномочия с момента принесения присяги новым уполномоченным.

Уполномоченный не может являться депутатом Думы или регионального законодательного органа, членом Совета Федерации, находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности. Он не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом партии или иного объединения, преследующего политические цели. Если он не прекращает такую деятельность в течение 14 дней со дня вступления в должность, его полномочия прекращаются и Дума назначает нового Уполномоченного.

Уполномоченный обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий. Он не может быть без согласия Государственной Думы привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску, за исключением случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц. 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.

В случае задержания Уполномоченного на месте преступления должностное лицо, произведшее задержание, немедленно уведомляет об этом Государственную Думу, которая должна принять решение о даче согласия на дальнейшее применение этой процессуальной меры. При неполучении в течение 24 часов согласия Государственной Думы на задержание Уполномоченный должен быть немедленно освобожден.

Уполномоченный досрочно освобождается от должности Государственной Думой:

- в случае нарушения им статьи закона о деятельности несовместимой с его статусом;

- в случае вступления в законную силу обвинительного приговора суда в его отношении;

- ввиду его длительной (не менее четырех месяцев подряд) неспособности исполнять обязанности по состоянию здоровья или иным причинам;

- в случае подачи им заявления о сложении полномочий.

При этом новый уполномоченный должен быть назначен в течение двух месяцев со дня досрочного освобождения от должности его предшественника.

2.2. Функции Уполномоченного по правам человека.

В соответствии с действующим законодательством и практикой, 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. Она 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.[[7]](#footnote-7)

Основными функциями Уполномоченного по правам человека в РФ являются:

-рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению;

-анализ законодательства РФ в области прав человека и гражданина, подготовка рекомендаций по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;

-развитие международного сотрудничества в области прав человека;

-правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты;

-подготовка ежегодного доклада о деятельности и направление его Президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ и Генеральному прокурору РФ;

-выступления с докладами на заседаниях Государственной Думы в случаях грубого или массового нарушения прав и свобод граждан;

-направление в Государственную Думу специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в РФ;

-обращение в Государственную Думу с предложениями о создании парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, участие в работе указанных комиссий и проводимых слушаниях;

-обращение в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд РФ для защиты прав и свобод граждан;

-принятие по собственной инициативе соответствующих мер в пределах своей компетенции при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты;

-анализ правоприменительной практики в области прав человека и гражданина и выработка предложений по ее совершенствованию;

-информирование органов государственной власти и общественности о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан в РФ;

-направление государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию административных процедур.

Помимо прямо предусмотренных Федеральным конституционным законом основных направлений деятельности Уполномоченного, существуют и другие задачи, тесно связанные с осуществлением его полномочий, в рамках установленной законом компетенции.

Уполномоченный информирует государственные органы и общественность о своей деятельности, о положении дел в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в стране, взаимодействует с федеральными и региональными органами государственной власти, с уполномоченными и комиссиями по правам человека в субъектах РФ, неправительственными правозащитными организациями, средствами массовой информации. Взаимодействие Уполномоченного с органами государственной власти осуществляется на основе специальных соглашений о сотрудничестве, участия в совместных комиссиях, объединенных рабочих групп и так далее.[[8]](#footnote-8)

Важное место в деятельности Уполномоченного занимает работа по правовому просвещению в сфере прав человека, форм и методов их защиты. Гражданам разъясняются те формы защиты, которые они могут использовать, в частности, в какие административные, судебные и другие органы они вправе обратиться, оказываются юридические консультации.

Подготовка ежегодных докладов о деятельности, а также специальных докладов доведение их до сведения должностных лиц и широкой общественности дает возможность Уполномоченному изложить свое видение ситуации с обеспечением прав человека как в целом по стране, так и в отдельных сферах жизни общества, является мощным рычагом воздействия на общественное мнение. Как показывает практика, а также опыт работы омбудсменов других стран, ежегодные и специальные доклады Уполномоченного представляют собой важное средство реализации его полномочий, позволяют заострить внимание властей на проблемах, которые требуют незамедлительного решения.[[9]](#footnote-9)

## 2.3 Полномочия и порядок деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ

Одним из основных способов реализации Уполномоченным своих контрольных функций является процесс рассмотрения жалоб граждан РФ, а также обращений иностранных граждан и лиц без гражданства.

Граждане обращаются к Уполномоченному в случае неудовлетворения административным решением, порядком его применения или поведения должностного лица и в других случаях, когда нарушаются права заявителя органом государственной власти или чиновником.

В целях ограждения Уполномоченного от тех обращений, которые могут быть и должны быть рассмотрены в других инстанциях, так как институт Уполномоченного не стремится заменить, вытеснить уже существующие каналы обжалования, а является важным дополнением к тем способам защиты прав граждан, которые сложились и функционируют в рамках российской правовой системы, законодатель счел нужным конкретизировать порядок обращения к Уполномоченному с жалобой.

В этой связи закреплено правило, в соответствии с которым жалоба может быть подана Уполномоченному на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих только после того как гражданин обжаловал решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но остался не согласен с принятым решением.

Законодатель устанавливает некоторые изъятия из сферы компетенции Уполномоченного, в соответствии с которыми Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также законодательных (представительных) органов субъектов РФ.

Гражданин может обращаться со своей жалобой, как к уполномоченному субъекта, так и к Уполномоченному на федеральном уровне. Если гражданин вначале обратился со своей жалобой к Уполномоченному по правам человека в субъекте РФ – это не является причиной для отказа в принятии жалобы по аналогичной проблеме Уполномоченным по правам человека в РФ.

В большинстве стран мира законодательством устанавливается определенный срок, в течение которого гражданин может подать жалобу омбудсмену. Так, например, в Новой Зеландии он равняется 12 месяцам, в Швеции – 2 годам с того момента, когда гражданину стало известно о нарушении его прав и т.д.

Российский Закон устанавливает общее правило, в соответствии с которым жалоба может быть подана Уполномоченному не позднее истечения одного года со дня нарушения прав и свобод гражданина или с того дня, когда ему стало известно об их нарушении.

Введение такого срока не означает, что в случае его истечения Уполномоченный, если сочтет, что имеются особые обстоятельства, не может уже принять жалобу к своему рассмотрению.

Компетенция Уполномоченного распространяется на жалобы граждан, находящихся в местах принудительного содержания, например, в тюрьмах, камерах предварительного заключения, колониях и т.п. Администрация мест принудительного содержания обязана отправлять Уполномоченному обращения к нему лиц, содержащихся в этих местах в четко определенный период времени, который равен 24 часам с момента поступления в администрацию обращения. Администрация не имеет право вскрывать эти письма, либо иным образом подвергать их просмотру.

Уполномоченный наделен свободным усмотрением при решении вопроса, начинать производство по жалобе или нет. Российское законодательство предоставляет Уполномоченному четыре возможности.

Во-первых, он может принять жалобу к своему рассмотрению, если ранее заявитель обжаловал решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих в судебном, либо административном порядке, но остался недоволен решением, принятым по его жалобе. Кроме того, Уполномоченный принимает жалобу, если она подана ему не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении.

Во-вторых, Уполномоченный имеет право не принимать жалобу, сославшись на ст. 16 Закона, а разъяснить заявителю, куда ему следует обратиться в первую очередь для защиты своих прав и свобод.

В-третьих, Уполномоченный в случае необходимости имеет право сам передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу.

В-четвертых, Уполномоченный имеет право, основываясь на ч. 1, 2 ст. 16, ст. 17 Закона отказать в принятии к своему рассмотрению жалобы.

Уполномоченный обязан в течение десяти дней уведомить заявителя о своем решении. Если Уполномоченный принимает жалобу к своему рассмотрению, то он обязан также проинформировать об этом соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются.

Важным фактором поддержания авторитета Уполномоченного является то обстоятельство, что отказ в принятии им жалобы обжалованию не подлежит.

Уполномоченный осуществляет защиту прав граждан не только на основании фактов изложенных в жалобе, т.е. в связи с поступившим обращением гражданина, но он может начать производство и по своей инициативе в случаях получения информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан, в случаях, имеющих особое общественное значение либо когда необходимо защищать интересы лиц, которые не в состоянии самостоятельно использовать правовые средства защиты (например, престарелые, больные, несовершеннолетние и т.д.). В этих ситуациях Уполномоченный обладает правом принимать в пределах своей компетенции соответствующие меры, направленные на защиту прав и свобод человека и гражданина.

Для правильного и объективного рассмотрения жалоб граждан Закон наделяет Уполномоченного правом обращаться к компетентным государственным органам или должностным лицам за помощью в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению.

Важной гарантией объективности осуществления проверочных действий является запрет на проведение их тем органам (должностным лицам), чьи решения или действия (бездействие) обжалуются.

Уполномоченный наделен широкими полномочиями при проведении проверочных действий. В соответствии с Законом он имеет право посещать любые органы государственной власти, органы системы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения. Никто не должен препятствовать Уполномоченному в осуществлении его права. Более того, Уполномоченный может присутствовать на заседаниях коллегиальных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

От всех перечисленных выше структур, а также от их должностных лиц и государственных служащих он имеет право запрашивать и получать необходимые для объективного рассмотрения жалобы сведения, документы, материалы, объяснения должностных лиц и государственных служащих (кроме судей) по тем вопросам, которые подлежат выяснению в ходе рассмотрения жалобы.

Уполномоченный может проводить проверочные действия как самостоятельно, так и совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами, государственными служащими. Он наделен правом поручать компетентным государственным учреждениям в случае необходимости проведение экспертизы и на основе ее результатов подготовку заключений по тем вопросам, которые необходимо выяснить в ходе работы с жалобой.

С учетом широкой компетенции Уполномоченного к его правам относится также ознакомление с уголовными, гражданскими делами, делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу. Кроме того, он может знакомиться с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

При осуществлении своих полномочий, Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема всеми руководителями и другими должностными лицами всех структур, которые расположены на территории РФ. К ним законодатель относит: органы государственной власти, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителей общественных объединений, лиц начальствующего состава Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований, администрации мест принудительного содержания.

В ходе рассмотрения жалоб граждан Уполномоченный имеет право запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности сведения, документы, материалы, необходимые для рассмотрения жалобы либо факта нарушения прав и свобод человека и гражданина. Соответствующие структуры обязаны предоставлять Уполномоченному нужные сведения. Однако информация, составляющая государственную, коммерческую либо иную охраняемую законом тайну должна предоставляться в соответствии с законодательством РФ, так, например, Законом РФ от 21 июля 1993 г. №5485-1 “О государственной тайне”[[10]](#footnote-10).

Если Уполномоченного привлекают для дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, которые стали ему известны в связи с выполнением им своих обязанностей по защите прав и законных интересов граждан, он вправе отказаться от дачи таких показаний.

В обязанность Уполномоченного входит предоставление возможности государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, высказать свое мнение по поводу всех обстоятельств дела, дать свои объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки, а также мотивировать свою позицию в целом. Таким образом, Уполномоченный использует в своей работе принцип “audi partem” – недопустимость принимать во внимание объяснения только одной стороны, т.е. чтобы объективно разобраться в деле, необходимо выслушать обе заинтересованные стороны.

В том случае, когда в ходе рассмотрения жалобы заявителя, Уполномоченный установит факты нарушения прав и свобод граждан он обязан направить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он обнаружит нарушение прав и свобод граждан свое заключение. Эта обязанность сохраняется за Уполномоченным также в том случае, когда он начинает производство по своей инициативе в соответствии со ст. 21 Закона об Уполномоченном.

В заключении Уполномоченный формулирует свои рекомендации, предлагает способы и меры, необходимые для восстановления нарушенных прав и свобод граждан.

Важным фактором соблюдения прав граждан является то, что Закон запрещает Уполномоченному разглашать сведения о частной жизни заявителя и других лиц без их письменного согласия, которые стали ему известны в процессе рассмотрения жалобы, а также придавать огласке материалы, полученные при рассмотрении жалобы до окончательного ее разрешения.

Уполномоченный наделен широкими полномочиями по защите прав граждан. В случае необходимости он может обратиться в судебные органы с заявлением в защиту прав гражданина; лично или через своего представителя участвовать в судебном процессе; он может обратиться в различные государственные органы по поводу возбуждения дисциплинарного, административного, уголовного производства в отношении тех должностных лиц, в чьих действиях (бездействии), решениях усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина; обратиться в суд или органы прокуратуры с ходатайством о проведении проверки вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи; присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора; обратиться в Конституционный суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Для придания гласности заключению, принятому Уполномоченным в ходе рассмотрения жалобы либо факта нарушения прав и свобод гражданина, Уполномоченный вправе опубликовать его в средствах массовой информации.

Соответствующие печатные издания обязаны опубликовать заключения и другие документы, представленные Уполномоченным. Однако эта обязанность вменяется только тем периодическим печатным изданиям, которые финансируются либо полностью, либо частично за счет бюджетных средств, а также тем, в которых одним из учредителей являются государственные структуры: государственные или муниципальные органы, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации.

На основе изучения и анализа различных материалов и информации, поступившей по поводу нарушения прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб Уполномоченный направляет свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам; обращаться к субъектам законодательной инициативы с предложениями по совершенствованию законодательства, затрагивающего права и свободы человека и гражданина.

В результате рассмотрения жалоб граждан, а также при получении иным путем информации о грубых или массовых нарушениях прав и свобод граждан Уполномоченный имеет право выступать по этому поводу на очередном заседании Государственной Думы с докладом, т.е. довести до сведения депутатов факты нарушений.

Кроме этого Уполномоченный имеет право обратиться к депутатам Государственной Думы с предложением создать специальную парламентскую комиссию по изучению и расследованию фактов нарушений прав и свобод граждан, провести по этим вопросам парламентские слушания. Уполномоченный вправе лично участвовать в работе этой комиссии, а также парламентских слушаниях либо направить туда своего представителя.

Важной формой реагирования, которая присуща всем омбудсменам, и Российскому Уполномоченному в частности, является ежегодный доклад парламенту (во Франции медиатор представляет доклад еще и Президенту Республики). Кроме представления своего доклада Совету Федерации и Государственной Думе Уполномоченный обязан направить его в другие высшие органы государства: Президенту РФ, Правительству РФ, Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ, Высшему Арбитражному Суду РФ, Генеральному прокурору РФ.

В случае необходимости для привлечения особого внимания к отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в РФ Уполномоченный имеет право направить специальный доклад в Государственную Думу.

Все ежегодные доклады Уполномоченного должны быть доведены до всеобщего обозрения. В этих целях они подлежат официальному опубликованию в официальном источнике – в “Российской газете”. Специальные доклады по отдельным конкретным вопросам также могут быть опубликованы по решению Уполномоченного в “Российской газете” либо в других изданиях[[11]](#footnote-11).

Законодательство РФ предусматривает юридическую ответственность за вмешательство в деятельность Уполномоченного. В соответствии со ст.17.2 КоАП РФ[[12]](#footnote-12) вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам человека с целью повлиять на его решения влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей, неисполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного по правам человека, а равно неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей, воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в иной форме влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей.

# 3. Современные правовые проблемы деятельности Уполномоченного по правам человека в совершенствовании законодательства в РФ

Уполномоченный по правам человека способствует совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

В Законе об Уполномоченном не сказано, о праве законодательной инициативы Уполномоченного. И мнение исследователей по этому поводу разделилось – некоторые высказываются в пользу наделения уполномоченных по правам человека правом законодательной инициативы, что существенно повысит его возможности и авторитет. В этом случае думается, такая коррекция Закона невозможна без внесения соответствующих изменений в Конституцию, а именно в ч. 1 ст. 104, устанавливающую круг субъектов законодательной инициативы.

Другие относятся к этой идее скептически, полагая, что ее реализация приведет к тому, что у уполномоченных не будет хватать времени на рассмотрение жалоб обращающихся к ним граждан[[13]](#footnote-13). Однако в законах некоторых субъектов РФ, например, Самарской области, содержится право законодательной инициативы Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.

В настоящее время влиять на совершенствование законодательства в области прав человека и гражданина Уполномоченный может путем обнародования в ежегодных докладах по итогам своей деятельности фактов, свидетельствующих о нарушении прав человека и гражданина и выступая с докладами на заседаниях Государственной Думы.

Так, в докладе по итогам деятельности Уполномоченного по правам человека в 2007 г. В.П. Лукин отметил, что правовое обеспечение условий, необходимых для достойной жизни и свободного развития человека, соблюдения его прав и свобод в соответствии с общепризнанными стандартами и международными обязательствами Российской Федерации, относится к приоритетным задачам Уполномоченного. Причиной нарушений прав человека нередко является несовершенство федеральных законов, противоречие их международным обязательствам Российской Федерации. Анализ поступающей к Уполномоченному информации о соблюдении гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав человека позволяет ему разрабатывать предложения по совершенствованию законодательства.

За последние два года Уполномоченный направил Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, комитеты Государственной Думы, иным субъектам права законодательной инициативы свыше 70 предложений, направленных на совершенствование федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, а также на внесение поправок в законопроекты, принятые Государственной Думой в первом чтении.

Обращения граждан свидетельствуют о несовершенстве федерального законодательства, регулирующего социально-экономические права человека, в частности на справедливое вознаграждение за труд, на уважение его собственности и обеспечение правосудием

Анализ обращений граждан о нарушениях их конституционных прав на свободу и личную неприкосновенность, допускаемых при отбывании ими административного ареста, свидетельствует, что они происходят, в частности, из-за отсутствия надлежащего правового регулирования этой меры административного наказания.

Эффективность совершенствования законодательства зависит от правовой экспертизы законов и законопроектов, позволяющей выявлять в них пробелы и несоответствия задачам правового регулирования, предлагать меры по их устранению. При этом важным является постоянное и системное взаимодействие Уполномоченного с палатами Федерального Собрания РФ.

Следует прямо сказать, что “достучаться” до законодателей Уполномоченному удается не всегда. Одной из основных причин этого является отсутствие правового регулирования порядка его взаимодействия с Советом Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания РФ.

**Заключение**

Исходя из выше сказанного, необходимо отметить, что Уполномоченный по правам человека в РФ имеет основополагающее значение, является одним из ключевых звеньев в развитии международного сотрудничества в области прав человека.

Учреждение омбудсменовской службы - это еще один шаг на пути демократизации общественных и государственных отношений в России. Проведение преобразований в экономической и социальной сферах не может отодвинуть на второй план проблему обеспечения значимости омбудсмена. Тем более что государственный аппарат продолжает поддерживать и укреплять репутацию бюрократии. Российский омбудсмен действует в стране, граждане которой не имеют личного опыта демократических традиций, а должностные лица в основном привержены не общеправовым принципам, а административным авторитетам.

Несмотря на недолгую историю существования института Уполномоченного по правам человека в РФ, наблюдаются значительные успехи международного сотрудничества в области прав человека. Так установлены соглашения о сотрудничестве между Уполномоченным в РФ и Защитником прав граждан Республики Польша, Центром по правам человека Республики Молдова, Национальной комиссией по правам человека Мексики.

Между тем, развитие связей с международными организациями и институтами должно инициироваться не только институтом Уполномоченного по правам человека, но и, институтом Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.

Действуя в указанном направлении, можно добиться эффективности в совершенствовании законодательства, повышенного качества, повышения уровня защиты человека и гражданина, соответствия российского законодательства принципам и нормам международного права, что в конечном итоге приведет к повышению статуса России как демократического правового государства. Да и потом, деятельность властей субъекта по учреждению института Уполномоченного позволит продемонстрировать уважение к человеку, его правам и свободам, что приведет к повышению лимита доверия граждан к властям.

Высказываются следующие предложения по усовершенствованию законодательства об Уполномоченном. Во-первых, Уполномоченный по правам человека должен обладать правом законодательной инициативы, что существенно повысит его возможности и авторитет. Но такая коррекция Закона невозможна без внесения соответствующих изменений в Конституцию, а именно в ч. 1 ст. 104, устанавливающую круг субъектов законодательной инициативы.

Кроме того, важный момент состоит в том, чтобы более четко прописать в Законе задачи Уполномоченного. В Закон необходимо внести дополнения, которые бы подчеркивали контрольную функцию омбудсмена.

Далее, нужно выработать определенную концепцию деятельности омбудсмена – определить, чем он должен заниматься, а чем нет, какие именно жалобы он должен рассматривать.

Подвести итог можно непосредственно высказыванием из Доклада, Уполномоченного по правам Человека в РФ В. Лукина. И хочется надеяться, что эти слова не просто пустой звук. «Идея высшей ценности человека, его достоинства, прав и свобод, независимо от каких либо различий, эффективная работа российского государства по защите и обеспечению этих прав и свобод должна стать мировоззренческой основой общественного согласия, залогом гражданского мира, внутренней стабильности, главным цементирующим компонентом российского просвещенного патриотизма. Права каждого российского гражданина, работа по их соблюдению как базовый объединительный элемент национальной идеи могут наилучшим образом обеспечить правопорядок и национальную безопасность России, само ее существование и развитие в качестве единого, сильного, процветающего авторитетного государства»…

Институт Уполномоченного должен действовать в рамках не только юридического закона, но и законов нравственности, морали. Так как, видя в каждом человеке личность, мы уважаем, прежде всего, себя. Я думаю, что жить в правовом социально защищенном государстве желание любого человека и гражданина.

**Список использованных источников**

1. Декларация прав и свобод человека и гражданина РФ от 22 ноября 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – №52. – Ст. 1865.
2. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
3. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ “Об Уполномоченном по правам человека в РФ” (с изм. от 16 октября 2006 г.) // Собрание Законодательства РФ. – 1997. – №9. – Ст. 1011.
4. Кодекс об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ (в редакции от 3 июля 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №1 (часть I). – Ст. 1.
5. Закон РФ от 21 июля 1993 г. №5485-1 “О государственной тайне” (с изм. от 1 декабря 2007 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – №41. – Ст. 4673.
6. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. №2134-II ГД “О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ” // Собрание Законодательства РФ. – 1998. – №7. – Ст. 801.
7. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13 февраля 2004 г. №77-IVГД “О назначении Лукина Владимира Петровича на должность Уполномоченного по правам человека в РФ” // Собрание Законодательства РФ. – 2004. – №8. – Ст. 623.
8. Александров А. Программа содействия развитию адвокатской деятельности // Адвокат. – 2006. – №6. – С. 12-15.
9. Башимов М.С. Становление и перспективы института Уполномоченного по правам человека в РФ // Журнал российского права. – 2007. – №7. – С. 14-16.
10. Хаманева Н.Ю. Правовой институт уполномоченного по правам человека // Гражданин и право. – 2005. – №6. – С. 23-27.
11. Шишкова А. Институт омбудсмена // Адвокат. – 2007. – № 12. – С. 17-20

1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 2 / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М., 1995. – С. 244. [↑](#footnote-ref-1)
2. Комарова В.В. Уполномоченный по правам человека в РФ // Государство и право. – 2005. – №9. – С. 21. [↑](#footnote-ref-2)
3. Хаманева Н.Ю. Правовой институт уполномоченного по правам человека // Гражданин и право. – 2005. – №6. – С. 23. [↑](#footnote-ref-3)
4. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13 февраля 2004г. №77-IVГД “О назначении Лукина Владимира Петровича на должность Уполномоченного по правам человека в РФ” // Собрание Законодательства РФ. – 2004. – №8. – Ст. 623. [↑](#footnote-ref-4)
5. Декларация прав и свобод человека и гражданина РФ от 22 ноября 1991г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – №52. – Ст. 1865. [↑](#footnote-ref-5)
6. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998г. №2134-II ГД “О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ” // Собрание Законодательства РФ. – 1998. – №7. – Ст. 801 [↑](#footnote-ref-6)
7. Хаманева Н. Ю. Специфика правового статуса уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности // Государство и право. 1997. № 9. С. 28. [↑](#footnote-ref-7)
8. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О. О. Миронова в 1998 г. // Российская газета, 10 и 11 марта 1999 г. [↑](#footnote-ref-8)
9. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О. О. Миронова в 2000 г. [↑](#footnote-ref-9)
10. Закон РФ от 21 июля 1993г. №5485-1 “О государственной тайне” (с изм. от 1 декабря 2007г.) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – №46. – Ст. 4673. [↑](#footnote-ref-10)
11. Шишкова А. Институт омбудсмена // Адвокат. – 2007. – № 12. – С. 17-20. [↑](#footnote-ref-11)
12. Кодекс об административных правонарушениях от 30 декабря 2001г. №195-ФЗ (с изм. от 6 декабря 2007г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №1 (часть 1). – Ст. 1. [↑](#footnote-ref-12)
13. Александров А. Программа содействия развитию адвокатской деятельности // Адвокат. – 2006. – №6. – С. 12-15. [↑](#footnote-ref-13)