

На правах рукописи

СЕМЕНОВА Анастасия Юрьевна

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА
И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень

2006

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Научный руководитель:

Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

Чеботарев Геннадий Николаевич

Научный консультант:

доктор юридических наук

Добрынин Николай Михайлович

Официальные оппоненты:

Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

Невинский Валерий Валентинович

Заслуженный юрист Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Серков Валерий Анатольевич

Ведущая организация:

ГОУ ВПО Российская академия правосудия (г. Москва)

Защита состоится 2 июня 2006 года в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет» по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, Институт государства и права (зал заседаний совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан «29» апреля 2006 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета

доктор юридических наук,

профессор

В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования. Расширение сферы конституционного регулирования в Российской Федерации способствовало полному и последовательному закреплению в рамках Основного закона целого комплекса прав и свобод, отвечающего всем существующим мировым стандартам в этой области. Вместе с тем главной политико-идеологической задачей в настоящее время остается развитие России как свободного, демократического государства.

В послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент РФ отмечает: «Убежден, для современной России ценности демократии не менее важны, чем стремление к экономическому успеху или социальному благополучию людей... Только в свободном и справедливом обществе каждый законопослушный гражданин вправе требовать для себя надежных правовых гарантий и государственной защиты. И без сомнения, обеспечение прав и свобод человека является ... важным как для развития экономики, так и для общественно-политической жизни России»¹.

Несмотря на положительные результаты проводимых реформ, следует констатировать недостаточный уровень исполнения государством главной конституционной обязанности – защищать права и свободы человека и гражданина. Формирование действенного механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина остается наиболее актуальной проблемой юридической науки и практики.

Одним из важнейших достижений демократических преобразований в России является создание дополнительного института обеспечения прав и свобод человека – Уполномоченного по правам человека. Однако до настоящего времени представители науки конституционного права проявляли недостаточный интерес к деятельности несудебных органов механизма обеспечения прав человека, в том числе Уполномоченного по правам человека. Нельзя не согласиться с мнением ученых-правоведов Л. В. Бойцовой и В. В.

¹ Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации в 2005 году // Российская газета. 2005. 25 апреля.

Бойцовой о том, что «концепция Уполномоченного по правам человека не получила достаточной разработки в работах российских государствоведов»¹. Явная недостаточность научной разработанности и глубокого осмысления роли и места института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина диктует необходимость серьезного теоретического исследования.

Для наиболее эффективного функционирования Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ необходимы комплексный и системный анализ всех сторон организации этих органов и разработка концептуальных рекомендаций по оптимизации правового регулирования их деятельности.

В диссертации проведен анализ понятий «механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина», «институт Уполномоченного по правам человека», а также определено место и роль этого института в механизме обеспечения прав и свобод.

Все перечисленное определяет актуальность изучения темы «Уполномоченный по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации».

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Изучением прав, свобод, законных интересов человека и гражданина, проблем их реализации, защиты, охраны и обеспечения занимались и занимаются многие ученые-правоведы во всех отраслях права.

Вклад ученых в разработку вопросов совершенствования механизма обеспечения прав и свобод значителен. В то же время следует отметить их недостаточное внимание к институту Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. В основном исследовался зарубежный опыт функционирования Омбудсмана.

¹ Бойцова, Л.В. Настоящее и будущее российского омбудсмана / Л.В. Бойцова, В.В. Бойцова // Юридический мир. 2003. №3. С. 20.

В последние годы в соответствии с рекомендациями Организации Объединенных Наций разработке несудебных механизмов обеспечения прав и свобод человека и гражданина стало уделяться особое внимание. В связи с этим значительно повысился интерес к институту Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Появились публикации В. В. Бойцовой, Л. В. Бойцовой, Е. А. Лукашевой, В. В. Комаровой, Д. В. Замышляева, Н. Ю. Хаманевой, Т. А. Васильевой, Н. В. Бутусовой, Н. В. Корнеевой, А. А. Бегаевой, посвященные конституционно-правовым основам деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ и его правовому статусу.

Проблемами организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ целенаправленно занимается общественная организация – Гуманитарно-политологический центр «Стратегия» (Санкт-Петербург). По результатам деятельности центра опубликованы многочисленные сборники, посвященные развитию института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Однако в работах многих авторов роль института Уполномоченного по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина исследована явно недостаточно. Можно констатировать, что к настоящему времени предприняты лишь первые шаги в специальном исследовании деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

Следовательно, необходимо комплексное научное исследование, посвященное Уполномоченному по правам человека в РФ и уполномоченным по правам человека в ее субъектах.

Объект диссертационного исследования – общественные отношения, возникающие в процессе осуществления деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

Предмет диссертационного исследования – правовое регулирование организации и деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Цель диссертационного исследования – определить место и роль института Уполномоченного по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации; выявить правовые проблемы, связанные с осуществлением деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, и предложить пути их решения.

Задачи диссертационного исследования

1. Проанализировать историю становления института от классического Омбудсмана до института Уполномоченного по правам человека в России; выявить особенности развития института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации.

2. Определить цели, функции, принципы деятельности уполномоченных по правам человека в РФ, учитывая зарубежный опыт, политические, культурные и экономические реальности Российской Федерации, и сформулировать определение института Уполномоченного по правам человека в РФ.

3. Обобщить имеющиеся в научной литературе определения понятий, относящихся к институту прав и свобод человека и гражданина.

4. Рассмотреть механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и выявить его структурные элементы.

5. Проанализировать законодательство, регулирующее деятельность Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, выявить недостатки и противоречия в нормативно-правовых актах.

6. Выработать предложения по совершенствованию правового регулирования деятельности уполномоченных и оптимизации взаимодействия Уполномоченного по правам человека в РФ с региональными

уполномоченными по правам человека и иными государственными органами, обеспечивающими права и свободы человека и гражданина.

7. Разработать проект Федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации».

Теоретическую и методологическую основу диссертационного исследования составили труды ученых по конституционному праву, теории государства и права: С. А. Авакьяна, А. С. Автономова, С. С. Алексеева, М. В. Баглая, А. А. Безуглова, А. Г. Бережнова, В. В. Бойцовой, Л. В. Бойцовой, В. М. Ведяхина, Л. Д. Воеводина, Н. В. Витрука, С. И. Глушковой, Г. В. Игнатенко, Ю. И. Лейбо, В. А. Лебедева, Е. А. Лукашевой, В. Т. Кабышева, А. Н. Кокотова, И. А. Кравца, Н. И. Матузова, Н. С. Малеина, М. С. Матейковича, О. О. Миронова, А. В. Малько, В. В. Невинского, В. С. Нерсисянца, И. В. Ростовщикова, А. В. Стремоухова, Б. Н. Топорнина, В. А. Туманова, И. Е. Фарбера, Г. Н. Чеботарева, В. Е. Чиркина, Н. А. Шайкенова и др.

Важное значение в подготовке диссертации имели работы зарубежных ученых, посвященные деятельности Омбудсманов: В. О. Ауени, Р. Грегори, Д. Джакоби, У. Кемпта, М. Милле, С. Оуэна, М. Остинга, Д. Пирса, С. Д. Робертсона, Б. Тигерсторм, А. Хиль-Роблеса, С. А. Шепарда.

В работе используются следующие методы: диалектический, формально-юридический, сравнительный, системный, исторический и логический, метод моделирования и др.

Научная новизна и практическая значимость диссертационного исследования. Диссертация представляет собой комплексное теоретическое исследование организации института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

В работе представлена история развития Омбудсмана от классического института с узкой компетенцией разбирать жалобы граждан на злоупотребления бюрократического аппарата до одного из ведущих элементов механизма обеспечения прав и свобод человека – института Уполномоченного по правам человека. Учитывая историческую роль института

Уполномоченного, автором выделены две цели его деятельности: содействие реализации прав и свобод человека и гражданина (основная) и повышение эффективности государственного и муниципального управления (косвенная). Исходя из этих целей деятельности, обосновано выделение функций уполномоченных по правам человека, определены основные принципы их эффективного функционирования, дано авторское определение понятия *«институт Уполномоченного по правам человека в РФ»*.

В диссертации исследованы понятие и структура механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации; предложен авторский вариант определения понятия *«механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в РФ»*; выделены и обоснованы структурные элементы механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина: *«охрана прав и свобод»*, *«защита прав и свобод»*, *«пропаганда прав и свобод»* и *«квалифицированная юридическая помощь»*; установлены роль и место института Уполномоченного по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина; рассмотрена проблема определения места Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ в системе государственных органов Российской Федерации.

В работе проведен сравнительный анализ законодательства об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, выявлены противоречия и недостатки правового регулирования, представлен развернутый комплекс мер по совершенствованию правового регулирования всех направлений деятельности уполномоченных с учетом выделенных автором принципов их эффективного функционирования.

Кроме того, выдвинуто и обосновано положение о том, что обеспечение конструктивного взаимодействия Уполномоченного с другими государственными органами, входящими в механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина, способствует повышению эффективности

деятельности уполномоченных по правам человека по защите, охране и пропаганде прав и свобод человека и гражданина.

Предложены меры по обеспечению взаимодействия федерального и региональных уполномоченных по правам человека, а также их взаимодействия с другими государственными органами, обеспечивающими права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации и разработан авторский проект Федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации» (приложение 5).

Проведенное исследование позволило автору сформулировать и обосновать ряд предложений и рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства, которые могут использоваться в правотворческой деятельности органов государственной власти в целях устранения недостатков и противоречий в нормативно-правовых актах, регулирующих деятельность уполномоченных по правам человека в Российской Федерации.

Материалы диссертации в дальнейшем могут быть использованы учеными при проведении исследований, посвященных проблемам обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и совершенствованию деятельности уполномоченных по правам человека, а также в учебном процессе при подготовке студентов в области юриспруденции, государственного и муниципального управления.

Основные положения, выносимые на защиту

1. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации представляет собой совокупность существующих на федеральном, региональном и муниципальном уровне уполномоченных по правам человека, специализированных уполномоченных (уполномоченных по правам ребенка и т. п.) – органов со специфическими целями, функциями и принципами деятельности по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

2. Существуют две цели деятельности уполномоченных по правам человека: 1) содействие реализации прав и свобод человека и гражданина в

Российской Федерации (основная) и 2) повышение эффективности государственного и муниципального управления (косвенная). В достижении первой цели уполномоченные выполняют следующие функции: восстанавливающие нарушенные права и свободы, посредническую (медиаторскую), правотворческую (способствующую выявлению пробелов и противоречий в законодательстве о правах и свободах), информационно-воспитательную. В реализации второй цели уполномоченные осуществляют иные функции: контрольную, консультационную, координационную.

3. Систему принципов эффективного функционирования уполномоченных по правам человека составляют: 1) независимость (институциональная, функциональная и персональная); 2) доступность (информационная – высокий уровень информированности населения о деятельности Уполномоченного и организационная – способ организации работы Уполномоченного по правам человека и его аппарата с учетом физической возможности и удобства обращения с жалобой для всех жителей страны); 3) оперативность (восстановление нарушенных действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих прав и свобод индивидов за минимальный срок с момента начала производства по жалобе); 4) законность; 5) справедливость; 6) гласность; 7) взаимодействие с другими государственными органами, обеспечивающими права и свободы человека и гражданина; 8) соответствие поставленных перед Уполномоченным по правам человека задач и предоставленных полномочий.

4. Механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации – это система органов публичной власти, институтов гражданского общества, общественных и иных организаций и правовых средств, применяемых ими в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Механизм включает в себя следующие элементы: 1) охрану прав и свобод, 2) защиту прав и свобод, 3) квалифицированную юридическую помощь, 4) пропаганду прав и свобод.

5. Учитывая важное место Уполномоченного по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, в Конституции РФ необходимо закрепить статус уполномоченных по правам человека, действующих на федеральном, региональном и местном уровнях.

6. В целях конструктивного взаимодействия уполномоченных по правам человека по обеспечению прав и свобод человека и гражданина необходимо формирование и законодательное закрепление системы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, основанной на принципах координации, сотрудничества и взаимопомощи, посредством внесения изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в РФ», а также принятия Федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ».

7. Для повышения гарантий независимости уполномоченных по правам человека следует установить уголовную ответственность за вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с целью повлиять на его решения, а равно за воспрепятствование его деятельности; закрепить в Федеральном законе «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ» гарантии неприкосновенности региональных уполномоченных по правам человека и возможность оказания финансовой помощи из бюджета РФ бюджетам субъектов РФ в форме субвенций или субсидий на финансирование их деятельности; детально регламентировать процедуру досрочного прекращения полномочий уполномоченных по правам человека.

8. С целью реализации принципов организационной доступности и оперативности деятельности Уполномоченного требуется наделить региональных уполномоченных по правам человека компетенцией рассматривать жалобы на решения и действия (бездействие) должностных лиц территориальных органов федеральных органов исполнительной власти,

осуществляющих свои полномочия на территории соответствующего субъекта РФ.

9. Для повышения эффективности деятельности уполномоченных по правам человека по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан необходимо усилить корреспондирующие обязанности органов и должностных лиц публичной власти. В этих целях предлагается законодательно закрепить обязанность судебных органов и прокуратуры письменно уведомлять Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ о результатах рассмотрения их ходатайств и заявлений не позднее одного месяца со дня их поступления; конкретизировать статью 17.2. «Воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» Кодекса РФ об административных правонарушениях и ужесточить штрафные санкции.

Апробация результатов диссертационного исследования

Основные положения работы обсуждались на научно-практических конференциях и семинарах международного, всероссийского и регионального уровней, а также на XII Международной сессии «Права человека, культура мира, толерантность – содержание и методы обучения» (Москва, 2002 г.) и Международной сессии «Региональная программа по правам человека» (Швеция, 2004 г.) Результаты исследования опубликованы в печати.

Структура работы

Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и литературы, пяти приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, дается оценка степени научной разработанности темы диссертации, раскрывается теоретическая и методологическая основа работы, ее научная новизна и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава – «Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» – состоит из двух параграфов.

Первый параграф – «Понятие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и принципы его функционирования» – посвящен истории развития института Омбудсмана (прототипа Уполномоченного по правам человека), становлению института Уполномоченного по правам человека в России, исследованию целей, функций и принципов деятельности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Изучение истории становления института Омбудсмана в мире позволило выделить несколько моделей института Омбудсмана в зависимости от его роли и места в механизме обеспечения прав и свобод человека: *классический Омбудсман* (играет лишь косвенную роль в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, поскольку основная задача его деятельности – оптимизация работы органов публичной власти); *гибрид классического Омбудсмана и комиссии по правам человека* (его компетенцией охватываются не только жалобы на ненадлежащее государственное и муниципальное управление, но и жалобы на нарушение некоторых основных прав и свобод человека); *Омбудсман – защитник прав и свобод человека и гражданина* (его основная цель – содействовать реализации основных прав и свобод человека и гражданина, способствовать построению демократического правового государства).

Российский Уполномоченный не представляет собой точную копию какого-либо из существующих в мире Омбудсманов, хотя при разработке Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека» за основу была взята третья модель из приведенной классификации Омбудсманов, но с учетом российской самобытности: культурных и правовых традиций, состояния социальной сферы и экономики. На основе анализа истории развития института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ показано, что существуют следующие *факторы, отрицательно влияющие на процесс его становления:*

во-первых, отсутствие Федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ», предусматривающего обязательность учреждения должности Уполномоченного по правам человека во всех субъектах РФ;

во-вторых, положение о полном финансировании его деятельности из средств бюджета субъекта РФ;

в-третьих, нежелание региональной власти иметь независимый контролирующий орган;

в-четвертых, отсутствие в регионе соответствующей кандидатуры на этот пост;

в-пятых, разобщенность правозащитных организаций, вызванная как межличностными проблемами их лидеров, так и объективными обстоятельствами;

в-шестых, наличие региональных комиссий по правам человека.

Анализ исторической роли института Омбудсмана, истории становления института Уполномоченного по правам человека в России позволил выделить *основную* и *косвенную* цели деятельности уполномоченных.

Основная цель деятельности – содействие реализации прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Основные функции уполномоченных в достижении этой цели: *восстанавливающая нарушенные права и свободы* – исправление допущенной по отношению к человеку несправедливости и восстановление нарушенных государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими прав и свобод человека и гражданина; *посредническая (медиаторская)* – предложение сторонам взаимно удовлетворяющего решения проблемы; *правотворческая (способствующая выявлению пробелов и противоречий в законодательстве о правах и свободах)* – совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина и приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права; *информационно-воспитательная* – просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Косвенная цель деятельности уполномоченных по правам человека – повышение эффективности государственного и муниципального управления.

Функции: *контрольная* – осуществление независимого контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, государственными служащими; *консультационная* – информирование указанных органов о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан; *координационная* – организация согласованных действий различных органов по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Уполномоченные по правам человека действуют на федеральном уровне, а также на уровне субъектов РФ в соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», пункт 1 статьи 5 которого гласит: «Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации»¹.

Уполномоченные по правам человека должны функционировать и на местном уровне. Возможны два варианта муниципальных уполномоченных по правам человека, действующие 1) как представители регионального Уполномоченного в муниципальных образованиях либо 2) самостоятельно на основании муниципальных правовых актов и при наличии в муниципальном образовании собственных материальных ресурсов. На наш взгляд, первый вариант наиболее предпочтителен для гарантирования независимости муниципальных уполномоченных от органов местного самоуправления.

В настоящее время в некоторых муниципальных образованиях действуют представители или общественные помощники регионального уполномоченного по правам человека (Приморский край, Саратовская и Свердловская области). Для дополнительного обеспечения прав и свобод незащищенных слоев населения, кроме уполномоченных по правам человека,

¹ Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» № 1-ФКЗ от 26 февраля 1997 // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

создаются специализированные уполномоченные, например, Уполномоченный по правам ребенка и т. п.

Анализ Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» и законов субъектов РФ «Об Уполномоченном по правам человека» позволил сделать вывод, что единые принципы деятельности уполномоченных по правам человека не установлены. Для совершенствования деятельности уполномоченных необходимо определение принципов, на основании которых должно осуществляться их эффективное функционирование. Изучив положения руководства ООН по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, проанализировав законодательство об Омбудсменах зарубежных стран, практику деятельности уполномоченных по правам человека в Российской Федерации, мы установили *принципы деятельности уполномоченных по правам человека. Это независимость, доступность (информационная, организационная), оперативность, законность, справедливость, гласность, взаимодействие с другими государственными органами, обеспечивающими права и свободы человека и гражданина, соответствие поставленных перед Уполномоченным по правам человека задач и предоставленных полномочий.*

Независимость – важнейший принцип эффективного функционирования уполномоченных по правам человека. Существуют три основные составляющие независимости: институциональная, функциональная и персональная.

Институциональная независимость гарантируется закреплением в законе независимости и неподотчетности уполномоченных и отнесения Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ к высшим государственным должностям категории «А».

Функциональная независимость гарантируется с помощью законодательного закрепления: а) недопустимости вмешательства в их

деятельность, б) достаточного финансового и материально-технического обеспечения; в) гарантий неприкосновенности.

Персональная независимость определяется процедурой выдвижения, назначения и освобождения от должности.

Сделанные выводы позволили сформулировать определение понятия «институт Уполномоченного по правам человека». **Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации представляет собой совокупность существующих на федеральном, региональном и муниципальном уровне уполномоченных по правам человека, специализированных уполномоченных (уполномоченных по правам ребенка и т. п.) – органов со специфическими целями, функциями и принципами деятельности по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.**

Второй параграф – «Роль и место института Уполномоченного по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации» – посвящен обобщению имеющихся в научной литературе понятий, относящихся к институту прав и свобод человека и гражданина, рассмотрению структуры механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, определению роли и места института Уполномоченного по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, роли и места Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ в системе государственных органов Российской Федерации. Анализируется содержание следующих базовых понятий: «права человека», «права гражданина», «права» и «свободы» человека и гражданина, «основные права и свободы», «конституционные права и свободы».

Использование в законодательстве и юридической литературе терминов «охрана» «защита» «реализация» «обеспечение» прав и свобод человека и гражданина послужило причиной подробного рассмотрения проблемы их соотношения. Диссертант разделяет позицию исследователей в этой области, которые считают, что понятия «охрана» и «защита» различаются по цели

деятельности. Если цель охраны прав человека состоит в предупреждении нарушений прав и свобод человека и гражданина, то цель защиты заключается в том, чтобы восстановить нарушенное право. Понятие «обеспечение» рассматривается в диссертации как родовое по отношению к понятиям «охрана» и «защита».

Механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в науке конституционного права имеет множество наименований, определений и включает в себя разные структурные элементы. Учитывая мнения ученых-юристов, автор пришел к выводу, что *механизм обеспечения прав и свобод* включает *внутригосударственный* и *межгосударственный* механизмы обеспечения.

Межгосударственный механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина определяется нами как международное сотрудничество государств по соблюдению общепризнанных принципов и норм международного права, заключению международных договоров в области прав человека и содействию в реализации прав и свобод, гарантированных ими, с использованием международных правовых средств.

Внутригосударственный – это механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в том или ином конкретном государстве.

Механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации – это система органов публичной власти, институтов гражданского общества, общественных и иных организаций и правовых средств, применяемых ими в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

По нашему мнению, механизм имеет сложную структуру и включает следующие элементы: 1) *охрану прав и свобод*, 2) *защиту прав и свобод*, 3) *квалифицированную юридическую помощь*, 4) *пропаганду прав и свобод*.

Действию каждого из указанных элементов механизма обеспечения прав и свобод должна соответствовать своя конкретная цель. Комплексное достижение этих целей позволяет обеспечивать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации.

Вместе с тем каждый элемент является относительно самостоятельным, поскольку в нем задействованы соответствующие органы и применяемые ими различные правовые средства. В зависимости от того, в каких и в скольких элементах механизма обеспечения прав и свобод участвует тот или иной орган публичной власти, общественная организация, можно судить о его значимости и месте в механизме обеспечения прав и свобод.

Охрана прав и свобод – деятельность, направленная на предотвращение нарушений прав и свобод человека и гражданина, устранение причин, их порождающих. Осуществляется она путем установления общего конституционного правового режима и действия норм российского права (статическая сторона) и совершенствования законодательства по правам и свободам человека и гражданина, улучшения общего экономического благосостояния нации и т. д. (динамическая сторона).

Защита прав и свобод – деятельность, осуществляемая компетентными органами либо уполномоченным лицом самостоятельно (самозащита) всеми предусмотренными в законодательстве Российской Федерации правовыми средствами и способами с целью восстановления (признания) нарушенных (оспоренных) прав и свобод. Автором различаются 1) формы защиты и 2) правовые средства защиты.

Квалифицированная юридическая помощь, без которой часто нельзя достигнуть реализации прав и свобод, направлена как на недопущение нарушений, так и на восстановление уже нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Квалифицированная юридическая помощь представляет собой деятельность специализированных органов по применению соответствующих правовых средств для оказания юридического содействия человеку и гражданину в реализации его прав и свобод.

Такой элемент механизма обеспечения, как *пропаганда прав и свобод*, является особо важным и необходимым как для реализации прав и свобод человека и гражданина, так и для формирования правового государства и гражданского общества в целом. *Пропаганда прав и свобод – это осуществляемые органами государственной власти, органами местного*

самоуправления, общественными организациями, учебными заведениями, средствами массовой информации мероприятия по распространению и поддержке прав и свобод человека с целью воспитания нации в духе уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, развития правовой культуры и правосознания.

Исследование деятельности некоторых государственных органов, входящих в механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина, и установление основных достоинств института Уполномоченного по правам человека, позволили автору сделать вывод о том, что институт Уполномоченного по правам человека в РФ занимает важное место в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Выполняя контрольную, восстанавливающую нарушенные права и свободы, координационную и посредническую функции, уполномоченные осуществляют защиту прав и свобод и оказывают квалифицированную юридическую помощь, посредством правотворческой функции (способствующей выявлению пробелов и противоречий в законодательстве о правах и свободах) участвуют в охране прав и свобод.

Осуществление консультационной и информационно-воспитательной функций позволяет пропагандировать права и свободы и этим повышать уровень правовой культуры общества, создавать традицию приоритета соблюдения прав и свобод в деятельности государственных и муниципальных органов власти, должностных лиц и государственных служащих.

Таким образом, уполномоченные по правам человека являются государственными органами, которые участвуют во всех четырех структурных элементах механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина: в охране, защите, пропаганде прав и свобод и оказании квалифицированной юридической помощи.

Вопрос о месте Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ в системе государственных органов остается дискуссионным.

По мнению диссертанта, Уполномоченный по правам человека в РФ и уполномоченные по правам человека в субъектах РФ являются специфическими государственными органами, отличающимися от других органов механизма государства отсутствием государственно-властных полномочий и реализующими функцию государства – обеспечение прав и свобод человека и гражданина – методами убеждения, критики, публичности.

Вывод об исключительной важности института Уполномоченного по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина, подводит автора к необходимости придания ему конституционно-правового статуса. Для этого в Конституции РФ должна быть предусмотрена отдельная глава, посвященная институту Уполномоченного по правам человека и закрепляющая статус уполномоченных по правам человека, действующих на федеральном, региональном и местном уровнях.

Вторая глава – «Совершенствование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» – состоит из двух параграфов.

В первом параграфе – «Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, региональных уполномоченных по правам человека и иных государственных органов, обеспечивающих права и свободы человека и гражданина» – предлагается выделять внутреннее и внешнее взаимодействие государственных органов, входящих в механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Внутреннее взаимодействие – это процесс воздействия органов друг на друга, при котором их взаимное влияние как элементов единого механизма влечет развитие и совершенствование каждого.

Внешнее взаимодействие – это их совместные действия по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, основанные на принципах сотрудничества и взаимопомощи.

Выделены *четыре сферы взаимодействия* уполномоченных по правам человека с государственными органами, обеспечивающими права и свободы

человека и гражданина. Это взаимодействие 1) в совершенствовании законодательства о правах и свободах человека и гражданина; 2) в восстановлении нарушенных прав и свобод; 3) в просвещении по вопросам прав и свобод человека; 4) в развитии международного сотрудничества в области прав человека.

Подробно рассмотрена каждая из этих сфер, разработаны рекомендации по совершенствованию их правового регулирования, поскольку специфика института Уполномоченного по правам человека такова, что осуществление охраны, защиты и пропаганды прав и свобод возможно лишь при взаимодействии с другими государственными органами и организациями, входящими в механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

В механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина основная роль уполномоченных состоит в том, чтобы стимулировать применение средств защиты иными государственными органами и должностными лицами. Без конструктивного взаимодействия с ними деятельность Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ крайне неэффективна.

Следует закрепить обязательность реагирования судебных органов и прокуратуры на ходатайства, заявления и заключения уполномоченных по правам человека. Это предложение требует закрепления в ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» и в проекте ФЗ «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ» обязанности письменного уведомления Уполномоченного этими органами о рассмотрении его ходатайств и заключений и принятых мерах не позднее одного месяца со дня их поступления.

Автор разделяет позицию правоведов, считающих, что для решения проблемы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ необходимо создать систему уполномоченных по правам человека, основанную на принципах координации, сотрудничества и взаимопомощи.

Основные меры по созданию единой системы уполномоченных, состоящей из Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, предложенные диссертантом, сводятся к следующему:

- предоставить право вносить предложения о кандидатурах на должность Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации;

- законодательно закрепить положение о системе уполномоченных по правам человека в Российской Федерации, состоящей из Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, основанной на принципах координации, сотрудничества и взаимопомощи. Обязанность обеспечивать согласованную деятельность системы возложить на Уполномоченного по правам человека в РФ;

- наделить Уполномоченного по правам человека в РФ правом отдавать особые поручения научно-аналитического, информационного и методического характера региональным уполномоченным, обязанность исполнения которых возложить на региональных уполномоченных;

- предусмотреть обязательность участия всех уполномоченных в ежегодном «Координационном совете уполномоченных по правам человека» в целях разработки, планирования и осуществления согласованных действий по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, а также обмена информацией;

- проводить при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение, совместные проверки и направлять по их результатам заключения государственному органу, органу местного самоуправления, должностному лицу или государственному служащему, в решениях или действиях (бездействии) которых выявлено нарушение прав и свобод граждан, содержащие рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод.

Доказано, что в ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» и законах субъектов РФ «Об Уполномоченном по правам человека» практически полностью отсутствуют полномочия для совершенствования законодательства о правах и свободах человека и гражданина, развития международного сотрудничества в области прав человека, а также правового просвещения по вопросам прав и свобод человека. Следовательно, уполномоченные не имеют возможности в полной мере осуществлять правотворческую (способствующую выявлению пробелов и противоречий в законодательстве о правах и свободах), информационно-воспитательную, консультационную и координационную функции.

Этот серьезный пробел правового регулирования ведет к тому, что роль уполномоченных в механизме обеспечения прав и свобод умалется и основополагающий принцип эффективного функционирования Уполномоченного по правам человека – соответствие поставленных перед ними задач и предоставленных полномочий – не реализуется.

Автором предложено закрепить в ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ», в проекте ФЗ «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ» ряд полномочий, необходимых, с нашей точки зрения, для осуществления уполномоченными указанных функций.

В частности, для реализации правотворческой функции Уполномоченного по правам человека в РФ следует наделить следующими правами: законодательной инициативы, участвовать в рабочих группах, создаваемых для разработки проектов законов, касающихся прав и свобод человека и гражданина, получать примерные программы законопроектной работы Государственной Думы на очередную сессию и находящиеся на рассмотрении проекты законов, которые касаются прав и свобод человека и гражданина, для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

Второй параграф – «Совершенствование правового регулирования деятельности уполномоченных по правам человека» — посвящен анализу федерального и регионального законодательства об Уполномоченном по

правам человека и выработке рекомендаций по совершенствованию правового регулирования деятельности уполномоченных, учитывая принципы их эффективного функционирования.

Анализ Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» и законов субъектов РФ «Об Уполномоченном по правам человека» показал недостаточную гарантированность независимости уполномоченных. В связи с этим разработаны рекомендации, направленные на совершенствование законодательства Российской Федерации и ее субъектов, устанавливающего гарантии институциональной, функциональной и персональной независимости уполномоченных по правам человека.

В ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» и в законах субъектов РФ «Об Уполномоченном по правам человека» наиболее тщательно регламентирована деятельность уполномоченных по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан. Однако, как показывает практика, и в осуществлении этой деятельности есть серьезные правовые проблемы.

На основе анализа законов субъектов РФ «Об Уполномоченном по правам человека» выделены три варианта правового регулирования компетенции региональных уполномоченных. Первый – ограничение компетенции уполномоченного рассмотрением жалоб на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих соответствующего субъекта РФ. Второй вариант – использование в статье, устанавливающей компетенцию, формулировки, аналогичной ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ». Третий вариант – расширение компетенции региональных уполномоченных за счет включения дополнительных субъектов, на решения или действия (бездействие) которых они вправе рассматривать жалобы.

Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации должна быть следующей: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих; региональные уполномоченные

по правам человека рассматривают жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих соответствующего субъекта Российской Федерации; муниципальные уполномоченные рассматривают жалобы на решения или действия (бездействие) органов местного самоуправления, должностных лиц и муниципальных служащих.

Для реализации таких важных принципов, как организационная доступность Уполномоченного по правам человека и оперативность его деятельности, предлагается предоставить региональным уполномоченным по правам человека полномочия рассматривать жалобы на решения и действия (бездействие) должностных лиц территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих свои полномочия на территории субъекта РФ. Полагаем важным принять Федеральный закон «*Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ*» и включить в него положение о том, что компетенция Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, его права при проведении проверки по жалобе, а также на действия по результатам рассмотрения жалобы распространяются на решения и действия (бездействие) должностных лиц и государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих свои полномочия на территории субъекта РФ.

За территориальными органами федеральных органов исполнительной власти следует закрепить обязанности предоставления запрошенных Уполномоченным материалов, документов и иной информации, рассмотрения заключений Уполномоченного и сообщения в письменной форме о принятых мерах.

Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ обязан информировать Уполномоченного по правам человека в РФ о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, допущенных решениями и действиями (бездействием) должностных лиц территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих свои полномочия на

территории субъекта РФ, а также иметь возможность обратиться к федеральному Уполномоченному с ходатайством о проведении проверки и оказании содействия в восстановлении нарушенных данными органами прав и свобод человека и гражданина.

Анализ деятельности уполномоченных по правам человека по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан позволил выявить ряд правовых проблем, недостатков и противоречий в нормативно-правовых актах и сформулировать рекомендации по совершенствованию правового регулирования.

Основные из них:

первое, предоставить право вносить предложения о кандидатах на должность Уполномоченного по правам человека в РФ Общественной Палате РФ и общероссийским правозащитным общественным организациям, на должность уполномоченных по правам человека в субъектах РФ — региональным правозащитным общественным организациям и структурным подразделениям общероссийских и межрегиональных правозащитных общественных организаций, осуществляющим свою деятельность в субъекте РФ, общественным палатам субъекта РФ, а также Уполномоченному по правам человека в РФ;

второе, изложить статью 15 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» в следующей редакции: *«Уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, чьи права, свободы и законные интересы были нарушены на территории РФ, жалобы их законных представителей, а также общественных объединений, уставной целью которых является защита прав человека, при условии согласия на это лица, права и свободы которого были нарушены»;*

третье, исключить требование обжалования решений или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в судебном порядке до обращения к уполномоченным по правам человека в субъектах РФ;

четвертое, внести изменения в статью 17.2. Кодекса РФ об административных правонарушениях в следующей редакции: *«Неправомерный отказ должностного лица в предоставлении или уклонение от предоставления информации (документов, материалов), а также предоставление заведомо неполной либо ложной информации Уполномоченному по правам человека в РФ, Уполномоченному по правам человека в субъекте РФ; отказ должностного лица от рассмотрения заключения Уполномоченного по правам человека в РФ, Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ и не предоставление в срок более одного месяца письменного ответа о принятых мерах по рекомендациям, содержащимся в его заключении, и неисполнение должностными лицами других обязанностей, установленных ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и ФЗ «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ», влечет наложение административного штрафа в размере от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда»;*

пятое, закрепить в действующих Уголовно-процессуальном, Гражданском процессуальном кодексах РФ и Кодексе РФ об административных правонарушениях процедуру рассмотрения ходатайств и заявлений Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, их право знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел;

шестое, предоставить , для достижения принципов оперативности и доступности деятельности уполномоченных по правам человека, право заявителям подавать жалобу на электронный почтовый ящик или сайт Уполномоченного в международной компьютерной сети Интернет.

На основе анализа данных анкетирования 800 жителей города Тюмени в возрасте от 16 до 55 лет по вопросу «Обращались ли вы за защитой своих прав к Уполномоченному по правам человека?» диссертантом сделан вывод о

необходимости повышение информационной доступности института Уполномоченного по правам человека.

В результате исследования проблемы совершенствования деятельности региональных уполномоченных по правам человека автором разработан проект Федерального закона *«Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ»*.

В **заключении** подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы выводы.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

1. 10 лет институту Уполномоченного по правам человека: итоги и перспективы // Конституции России 10 лет: опыт реализации: Материалы Всерос. науч.-практич. конф. – Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2003. – 0,7 п. л.

2. Роль Уполномоченного по правам человека в реализации гарантий государства на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство // Судебная власть в России: закон, теория, практика: Сб. статей по итогам Междунар. науч.-практич. конф. – М: Юрист, 2005. – 0,4 п. л.

3. Место Уполномоченного по правам человека в системе государственных органов Российской Федерации // Органы государственной власти Российской Федерации в условиях разделения властей: Тез. докл. и сообщ. Всерос. науч.-практич. конф. – Тюмень: Тюменский юридический институт МВД РФ, 2005. – 0,2 п. л.

4. Современное понимание прав и свобод человека и гражданина // Вестник Тюменского государственного университета. – 2006. – №1. – 0,5 п. л.