

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**Уполномоченный по правам человека в РФ: правовой статус и  
основные направления деятельности**  
АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 4 курса 433 группы направления подготовки  
40.03.01 – «Юриспруденция» юридического факультета  
СГУ им. Н.Г.Чернышевского

Мыратгелдиев Эзиз

Научный руководитель

к.ю.н., доцент \_\_\_\_\_ «\_\_» \_\_\_\_\_ Т.А. Дураев

Зав. Кафедрой конституционного и  
муниципального права

д.ю.н, профессор,

Заслуженный юрист России \_\_\_\_\_ «\_\_» \_\_\_\_\_ Г.Н. Комкова

Саратов, 2018

**Актуальность темы исследования** связана с возросшей необходимостью защиты прав и свобод человека на современных этапах реформирования органов государственной власти в Российской Федерации, построения правового государства, а также формирования институтов гражданского общества. Институт Уполномоченного по правам человека сложился в рамках европейской правовой традиции и в настоящее время учреждён во многих государствах.

Международные организации – Организация Объединённых наций, Совет Европы, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе – признают существование национальных внесудебных правозащитных институтов как необходимый фактор развития демократии. Актуальность темы дипломной работы связана со значительным распространением исследуемого явления и заключается в необходимости разработки рекомендаций по совершенствованию деятельности в рассматриваемой области.

Институт Уполномоченного по правам человека для России является новым, не имеющим аналогов в многолетней истории государства. В настоящее время происходит усовершенствование и оптимизация деятельности Уполномоченного, формируется стиль и методы работы в соответствии с международными принципами и нормами международного права, а также международными договорами в области прав и свобод человека, участником которых является Российская Федерация. В соответствии с международными стандартами Конституцией России права и свободы человека и гражданина объявлены высшей ценностью, поэтому требуется формирование демократических механизмов защиты прав, организация контроля за деятельностью органов исполнительной власти, усиление взаимодействия общества и государства. Для этого необходимо постепенное преодоление ряда трудностей по определению места и роли института Уполномоченного по правам человека в национальной системе защиты прав человека.

Анализ теории и исторического опыта, достижений зарубежных стран представляется актуальным, так как сможет способствовать совершенствованию российского правозащитного института. Особая роль Уполномоченного по правам человека заключается в том, что он одновременно выступает и как орган государства, так и представитель гражданского общества, который призван реагировать на несоблюдение прав и свобод человека. Он выступает как бы посредником между обществом и властью. Исследование политико-правового института Уполномоченного по правам человека требуется для того, чтобы обеспечить гарантии государственной защиты прав и свобод человека, их уважения со стороны государственных органов и их должностных лиц.

**Объектом исследования** являются правоотношения в сфере организации и функционирования института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

**Предметом исследования** являются нормы действующего российского законодательства, регулирующие правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, а также доклады о деятельности Уполномоченного по правам человека, научные публикации, в которых затрагиваются указанные вопросы.

**Целью** исследования является комплексный анализ развития и функционирования института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели были поставлены следующие взаимообусловленные **задачи**:

- рассмотрение условий развития института Уполномоченного по правам человека в зарубежных странах;
- изучение особенностей формирования данного института в Российской Федерации;
- исследование правовых основ деятельности Уполномоченного;

- определение основных путей дальнейшего совершенствования института.

Реализация намеченных целей и задач осуществлялась на основе изучения юридической литературы, посвящённой заявленной теме. Повышенный интерес к институту уполномоченный по правам человека проявляли А.С. Автономов, Н.Ю. Хаманева, А.А. Ливеровский, Л.П. Романков, А.А. Худяков, А.Ю. Сунгуров, Н.А. Цымбалова и др.

При написании выпускной квалификационной работы использовались такие подходы и методы как: диалектический, сравнительно-правовой, специально-юридический, исторический, системный методы познания.

Работа состоит из введения, двух глав, которые включают четыре параграфа, и заключения, а также из списка использованной литературы и источников.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Глава 1 «Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в зарубежных странах и в Российской Федерации» состоит из двух параграфов и посвящена рассмотрению историко-правового аспекта проблемы.

В частности, в первом параграфе - Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в зарубежных странах – речь идет о том, что в классическом виде институт омбудсмана, - так называют уполномоченного по правам человека в мире, - имеет скандинавское происхождение и был учреждён в Швеции в начале 19 века. Сам же термин «омбудсмен» имеет немецкое происхождение и появился в 13 веке. Германские племена называли омбудсменом лицо, которое избирали для сбора виры (денежной пени) с преступников, которое совершили убийство, от имени потерпевших. В переводе с древнескандинавского термин переводится как «поверенный», «доверенное лицо», «управляющий делами».

Также многие исследователи отмечают, что корни компетенции уполномоченного по правам человека можно проследить в римских должностях трибунов, цензоров, провинциальных прокураторов.

Сначала в период абсолютной монархии в Швеции омбудсмены являлись людьми короны, в обязанности которых входило контролировать деятельность судей, чиновников от имени верховной власти.<sup>1</sup> В связи с переходом к конституционной монархии омбудсмен становится парламентским органом власти. Это нашло законодательное отражение в принятой в 1809 году Конституции, где была закреплена должность омбудсмана юстиции. Затем в 1915 году вводится должность военного омбудсмана, обязанности которого заключались в контроле за военной администрацией, расследование жалоб от солдат и офицеров по поводу их службы в армии. С 14 декабря 1967 года начинают действовать три омбудсмана, первый осуществляет надзор за судом, прокуратурой, полицией, армией; второй отвечает за социальные вопросы, народное образование и прессу; последний занимается всеми остальными вопросами, которые касаются государственного управления (например, транспорт, налоги). После вступления в действие новой Конституции 1 января 1975 в Швеции появляется омбудсмен потребителей.

В течение первых лет после возникновения института омбудсмана среднее число жалоб в год составило около 70, затем число их возросло до 3000 в год. Увеличение количества жалоб привело к исключению из числа рассматриваемых тех, которые не имели существенного значения.

В 1810 году в Швеции был назначен первый омбудсмен, с тех пор прошло два столетия, но правовой статус Парламентского Омбудсмана

---

<sup>1</sup>Быстренко В.И. Защита социальных прав в современной России (по материалам Уполномоченным по правам человека РФ) // Сборник статей международной научно-практической конференции «Роль и функции права в условиях информационного общества» / Отв. ред. Сукиасян А.А. 2015. С. 10.

(Омбудсмена юстиции) не претерпел существенных изменений, действуют сохранившиеся с тех пор принципы деятельности. Согласно Конституции омбудсменом может стать лицо, которое известно и пользуется уважением в обществе, избирается сроком на 4 года и, как правило, из числа бывших судей. В аппарате Парламентского омбудсмена также работают в основном бывшие судьи, высокопрофессиональные юристы. Омбудсмен не имеет никаких привилегий и может быть отстранен за противоправное поведение, но на практике за 200 лет существования должности такого не случилось.

Таким образом, можно сказать, что Швеция является родоначальником института уполномоченного по правам человека. Шведская модель стала отправной точкой для становления аналогичных институтов и в других странах.

В Нидерландах институт Национального омбудсмена был введен в 1982 году, затем стали действовать омбудсмены, который разрешали жалобы на местную власть, полицию, организации здравоохранения. В их обязанности входит составление рекомендаций заинтересованному публичному органу, которые принимаются во внимания благодаря активной поддержки СМИ. Также омбудсмены рассматривают не только жалобы определенных граждан, но и дают оценку административной практике по конкретной категории дел.

Во втором параграфе - Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – освещаются условия появления института омбудсмена в России и этапы его становления.

В России впервые тезис о создании правозащитного института выдвигается в 1991 году. 22 ноября 1991 года принимается Постановление Верховного Совета РСФСР «О Декларации прав и свобод человека и гражданина». Статья 40 данного правового акта закрепила положение о том, что парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации возлагается на Парламентского

уполномоченного по правам человека. Парламентский уполномоченный назначается Верховным Советом РСФСР сроком на 5 лет, подотчетен ему и обладает той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР. Планировалось включение норм Декларации в Конституцию Российской Федерации 1993 года.. Однако нормы о Парламентском уполномоченном по правам человека не нашли своего законодательного закрепления в Конституции. Однако в Конституции РФ 1993 года во второй главе «Права и свободы человека и гражданина» были закреплены правовые основы личности, а также обязанности государства по созданию гарантий защиты прав и свобод человека.

Первым омбудсменом в Российской Федерации стал Сергей Адамович Ковалёв, депутат Государственной Думы, представляющий фракцию «Выбор России», бывший диссидент. Он участвовал в написании российской Декларации прав человека и гражданина 1991 года и второй главы Конституции 1993 года «Права и свободы человека и гражданина». С сентября 1993 года до января 1996 года Ковалёв был председателем Комиссии по правам человека при Президенте РФ. Ковалёв был назначен на должность Уполномоченного 17 января 1994 года Государственной Думой первого созыва в результате межфракционных договорённостей, в отсутствие специального закона об Уполномоченном по правам человека, на основании лишь Конституции РФ.

**Вторая глава** - Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – состоит из двух параграфов и характеризует конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека как одного из высших единоличных государственных органов.

Так, в параграфе первом - Правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации - Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации представляет собой государственный правозащитный институт, который функционирует для соблюдения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, их

обеспечения и уважения государственными органами на федеральном и региональном уровнях, органами местного самоуправления и должностными лицами<sup>2</sup>. Деятельность Уполномоченного направлена на решение важных вопросов в области прав и свобод человека, она должна дополнить уже существующие механизмы защиты, не отменяя при этом компетенцию иных органов государственной власти, которые обеспечивают защиту и восстановление нарушенных прав человека и гражданина. Правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – это комплексная правовая категория, основными элементами которой являются политико-правовая природа статуса, порядок назначения на должность и освобождения от должности; компетенция; основные направления деятельности; гарантии; ответственность.

Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации может быть назначено лицо, имеющие гражданство Российской Федерации, в возрасте не моложе 35 лет. Законодательство не закрепляет требование о наличии у претендента на должность юридического образования, но фиксирует правило, по которому лицо должно иметь познания в сфере прав и свобод человека и гражданина, а также обладать необходимым опытом их защиты.

Во втором параграфе - Перспективы развития института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – речь идет об основных направлениях развития законодательства, регулирующего статус Уполномоченного по правам человека в России.

Важным направлением в развитии института омбудсмена выступает создание на основе сообщества российских уполномоченных по правам человека единой системы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина.

---

<sup>2</sup> Постановление Верховного Совета РСФСР от 22.11.1991 N 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. N 52. Ст. 1865.

Конституция Российской Федерации предоставляет российским и иностранным гражданам и лицам без гражданства равные возможности для реализации и защиты своих прав в независимости от того, в каком субъекте России те пребывают. Одну из таких дополнительных возможностей обеспечивают региональные уполномоченные по правам человека, которые рассматривают жалобы на действия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Там, где такой институт не учреждён или действует в отрыве от аналогичных институтов в других субъектах Российской Федерации, нарушено единство правового пространства государства. Именно поэтому российские омбудсмены должны функционировать в рамках единой государственной защиты прав и свобод. Причём такая система должна строиться на основе полной независимости в принятии решений и неподотчётности любого уполномоченного любому органу государственной власти или его должностному лицу. Уполномоченный по правам человека осуществляет свои полномочия строго на основе своего закона (федерального конституционного или регионального) – это неременная часть его мандата.

Таким образом, организация системы государственной защиты прав должна основываться на общих принципах деятельности уполномоченных по правам человека и на одинаковом понимании ими своих целей, задач и пределов компетенции.

**Заключение** Необходимость и возможность учреждения в Российской Федерации института Уполномоченного по правам человека связаны с рядом политических и социально-экономических проблем, возникших в ходе коренного изменения государственного устройства. По мнению многих специалистов, институт российского Уполномоченного по правам человека относится к модели независимого омбудсмана, однако в отличие от государств, где существует та же модель, он по своему статусу не стоит в ряду высших государственных органов и не имеет сильных властных полномочий.

Институт омбудсмена принадлежит в одинаковой мере как гражданскому обществу, так и государству, так как он призван разрешать конфликты индивидуальных и государственных интересов. Итоги деятельности Уполномоченного по правам человека говорят о том, что омбудсмен способен эффективно влиять на соблюдение прав человека государственными органами, противодействовать коррупции, бюрократизму, субъективизму. Правовой статус Уполномоченного даёт ему возможность оспаривать законность и справедливость решений правоохранительных органов, добиваясь их изменения или отмены. . Также он оказывает помощь в повышении уровня юридических знаний государственных и муниципальных служащих, граждан в области защиты прав человека, таким образом, влияя на формирование правозащитной культуры общества в целом.