Государственное образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева»

на правах рукописи



**Буянкина Елена Сергеевна**

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ДИССЕРТАЦИЯ



на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель: доктор юридических наук профессор Дудко И.Г.

Саранск - 2006

Оглавление

[Введение 3](#bookmark2)

Гл. 1 Правовые основы формирования института Уполномоченного

по правам человека в субъектах РФ 12

1. Понятие и назначение института Уполномоченного

по правам человека (омбудсмена) 12

1. Формирование института Уполномоченного по правам человека

в субъектах РФ 31

1. Роль Уполномоченного по правам человека в региональном

механизме защиты прав 60

Гл.2 Правовое регулирование деятельности Уполномоченного

по правам человека в субъектах РФ 73

1. [Правовой статус Уполномоченного по правам человека 73](#bookmark9)
2. Процедура назначения на должность

[Уполномоченного по правам человека 88](#bookmark32)

[2.3 Компетенция Уполномоченного по правам человека 100](#bookmark11)

[Заключение 131](#bookmark13)

[Библиография 143](#bookmark14)

Приложение



**з**

**Введение**

**Актуальность исследования.** Действующая Конституция Российской Федерации восприняла основные принципы и стандарты мирового сообще­ства в области прав человека. В Конституции РФ закреплен широкий круг прав и свобод человека и гражданина и впервые установлено положение об их неотъемлемости и неотчуждаемости. В соответствии с нормами совре­менного международного права Российская Федерация приняла на себя обя­зательства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем, конституционное установление прав и свобод еще не означает их эффективную реализацию на практике. Вряд ли можно счи­тать сложившимся и завершенным механизм обеспечения прав и свобод. Между тем реализация конституционных положений невозможна без дейст­венной правовой защиты личности со стороны государства.

Для достижения этой цели государство модернизирует действующие институты и создает новые. Одним из таких шагов стало учреждение инсти­тута Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Прак­тика показала, что за короткий срок с момента учреждения, институт Упол­номоченного по правам человека занял важное место в механизме правовой защиты личности и, прежде всего в защите прав и законных интересов чело­века от произвола чиновников. Место и особая роль института Уполномо­ченного по правам человека состоит в налаживании канала позитивных взаимоотношений между властью и человеком. Вместе с тем, очевидно, что Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и его аппарат не в состоянии разрешить огромное количество проблем, с которыми обра­щаются к нему граждане из различных регионов страны. Только в 2005 г. в аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по­ступило 33425 жалоб граждан из субъектов России[[1]](#footnote-1).

Формирование служб Уполномоченного по правам человека в субъек­тах Российской Федерации оказалось естественным продолжением институ­ционализации этой деятельности в условиях федеративного государства. Та­кой подход соответствует закрепленному Конституцией Российской Федера­ции положению о защите прав и свобод человека и гражданина, как вопросу, находящемуся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ (п. «б» ч. 1 ст. 72).

Деятельность Уполномоченных по правам человека в значительной части субъектов Российской Федерации способствовала улучшению ситуа­ции с обеспечением прав граждан в этих регионах. Уполномоченные не толь­ко разрешают проблемы, содержащиеся в жалобах граждан, но и занимаются вопросами совершенствования регионального законодательства, правовым просвещением жителей субъектов РФ. Накоплен весьма значительный опыт федерального и межрегионального сотрудничества Уполномоченных по пра­вам человека.

Несмотря на углубляющийся научный интерес к институту Уполномо­ченного по правам человека в субъектах Российской Федерации, теоретиче­ская основа изучения опыта организации и деятельности данной службы по­ка не завершена. В этой связи представляется важным провести комплексное исследование правового статуса Уполномоченного в субъектах РФ, анализ его роли в региональном механизме защиты прав. Настоящее исследование направлено также на обобщение опыта законодательного регулирования ин­ститута Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Феде­рации и разработку рекомендаций по совершенствованию нормативных пра­вовых актов, регламентирующих данный вид деятельности.

**Научная разработанность темы исследования.** Первые научные пуб­ликации, появившиеся в 80-х гг. прошлого столетия, были посвященные ин­ституту омбудсмена в зарубежных странах. Иностранный опыт рассматри­вался преимущественно в аспекте необходимости учреждения института омбудсмена в России[[2]](#footnote-2) [[3]](#footnote-3), а после его введения в нашей стране интерес россий­ских исследователей во многом ограничивался вопросами правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

В определенной мере пробел восполнялся сборниками статей и учеб­ными разработками Санкт-Петербургского центра «Стратегия», в которых обобщалась практика формирования института Уполномоченного в субъек-

*'У*

тах РФ и публиковались нормативные акты .

Вопросы влияния международных стандартов о правах человека на развитие законодательства об уполномоченных в субъектах Российской Фе­дерации рассматривались в кандидатской диссертации Князькина С.А. «Ин­ститут Уполномоченного по правам человека в международном и внутриго­сударственном механизме защиты прав человека» (Казань, 2000 г.). Аспекты взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федера­ции с уполномоченными субъектов Российской Федерации затрагивались в кандидатской диссертации Корнеевой Н.В. «Конституционно-правовые ос­новы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Фе­дерации» (СПб, 2002 г.). Диссертационное исследование Матвеева С.Н. «Конституционно (уставно) - правовые основы статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» (Казань, 2004 г.), включает срав­нительный анализ положений законов субъектов РФ о региональных упол­номоченных по правам человека и Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Таким образом, в конституционном праве отсутствует комплексное сравнительно-правовое исследование проблем формирования и развития ин­ститута Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Феде­рации. Представленная работа призвана восполнить указанный пробел, определить роль Уполномоченного по правам человека в региональном пра­возащитном механизме, выявить проблемы в правовом регулировании дан­ного института, перспективы его развития.

**Объектом исследования являются** общественные отношения, возни­кающие в связи с деятельностью института Уполномоченного по правам че­ловека в субъектах Российской Федерации, их эволюция.

**Предметом диссертационного исследования** законодательство, регу­лирующее компетенцию, порядок замещения должности, а также формы дея­тельности Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Фе­дерации; теоретические представления, отражающие различные аспекты формирования и развития института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации.

**Цель исследования** состоит в раскрытие правовых характеристик ста­туса Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федера­ции, исследования проблем формирования и развития регионального инсти­тута Уполномоченного по правам человека.

Указанная цель обусловила постановку следующих задач диссертаци­онного исследования:

* раскрытие понятия и содержания института Уполномоченного по правам человека;
* исследование практики становления и развития института Уполномо­ченного по правам человека в субъектах Российской Федерации;
* выявление роли Уполномоченного по правам человека в региональ­ном правозащитном механизме;
* определение правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и анализ элементов статуса;
* изучение практики реализации компетенции Уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации;
* исследование форм и методов деятельности Уполномоченных по пра­вам человека в субъектах Российской Федерации;

- выявление недостатков и пробелов в правовом регулировании инсти­тута Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федера­ции; внесение предложений по совершенствованию правовых актов субъек­тов РФ, регламентирующих данный вид деятельности.

**Методологическая основа исследования.** При написании диссерта­ции для достижения цели и решения поставленных задач применялись общие принципы познания (принципы диалектики), общенаучные подходы: систем­ный, функциональный; методы анализа и синтеза и др.

При исследовании проблем формирования института Уполномоченно­го по правам человека применялись исторический, социологический методы. Особое значение для анализа законодательства различных субъектов Россий­ской Федерации имели сравнительно-правовой и формально-юридический методы. Данные, полученные в результате применения этих методов, имеют не только теоретическое, но и практическое значение.

**Теоретическую основу настоящего исследования** составили труды отечественных и зарубежных ученых по общим вопросам прав человека, проблемам организации и деятельности государственных органов, правового статуса социальных институтов. Это работы: Авакьяна С.А., Автономова

1. С., Баглая М.В., Богдановой Н.А., Бойцовой В.В., Бойцовой Л.В., Витрука Н.В., Воеводина Л.Д., Лукашевой Е.А., Лучина В.О., Сунгурова А.Ю., Сырых
2. М., Тихомирова Ю.А., Топорнина Б.Н., Хаманевой Н.Ю., Чиркина В.Е., Черданцева А.Ф., Хиль - Роблеса, Альваро, Шабо Ж.-Л. и многих других.

**Нормативную базу исследования** составляют Конституция Россий­ской Федерации, федеральное законодательство, постановления Конституци­онного Суда РФ, международные договоры Российской Федерации, консти­туции, уставы, законы и иные правовые акты субъектов Российской Федера­ции, доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федера­ции, ежегодные и специальные доклады уполномоченных по правам челове­ка в субъектах Российской Федерации.

В работе использовались материалы российских и международных се­минаров и конференций, интернет сайтов.

**Научная новизна диссертации** заключается в комплексном исследо­вании проблем формирования и деятельности института Уполномоченного в субъектах Российской Федерации на основе анализа федерального и регио­нального законодательства, складывающейся практики. В работе определены параметры развития данного института, выявлены пробелы в его правовом регулировании, сформулированы предложения направленные на совершен­ствование законодательства в этой сфере.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Институт уполномоченного (омбудсмена) в государствах с различ­ным конституционным строем стал неотъемлемой частью механизма защиты прав человека. Значительные полномочия по контролю за деятельностью ор­ганов власти в сфере прав человека, независимое положение уполномоченно­го (омбудсмена) в системе государственных органов, открытость его дея­тельности, а также доступность для граждан, нуждающихся в защите своих прав и свобод, определяют признание данного института не только со сторо­ны общества, но и власти.
2. Формирование института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации последовательно осуществляется в значи­тельной части регионов России. Непосредственное влияние на развитие дан­ного института в регионах оказало его становление на федеральном уровне. При этом сложилась децентрализованная модель предполагающая независи­мый статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, что, всецело отвечает принципу федерализма.
3. Ценность института Уполномоченного по правам человека в том, что он доступен жителям региона, не связан ведомственными интересами, неза­висим, обладает парламентской легитимностью и в своей деятельности функционально направлен на защиту прав и свобод человека. Данный инсти­тут логично вписывается в существующую в субъектах РФ систему органов и учреждений, выполняя по существу роль индикатора о ситуации с правами человека.
4. Правовой статус Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ - это нормативный массив, который определяет его взаимоотношения с гражданами, органами публичной власти, иными субъектами правоотноше­ний. В силу полномочий, его статус не может быть приравнен к статусу како­го-либо органа государственной власти субъекта РФ. В тоже время наличие аппарата и положения как юридического лица делают этот институт авто­номным, не соотносимым с иными должностными лицами субъектов Феде­рации. Об этом свидетельствует также специфический характер направления деятельности Уполномоченного - исключительно в сфере прав и свобод че­ловека и гражданина.
5. Исходя из особой компетенции Уполномоченного по правам челове­ка в субъекте РФ, вытекающей из цели и задач деятельности, следует утвер­ждать о ранжированной структуре его статуса, элементами которого являют­ся: 1) официальное наименование (атрибуты), аппарат Уполномоченного; 2) цели и задачи деятельности Уполномоченного, его компетенция, акты; 3) га­рантии деятельности; 4) меры ответственности, которые могут быть приме­нены к Уполномоченному.
6. Независимость Уполномоченного по правам человека не должна рассматриваться как деятельность вне контроля. В интересах обеспечения защиты прав человека, контроль со стороны регионального парламента за деятельностью Уполномоченного представляется как вполне нормальная и законная практика. Однако предусмотренная законами ряда субъектов РФ возможность досрочного прекращения полномочий на основе выражения не­доверия не должна ограничивать самостоятельность и независимость Упол­номоченного, создавать угрозу давления на него со стороны исполнительной власти или депутатского корпуса. Следовательно, должны быть закреплены гарантии, которые бы позволяли избежать конфликтных ситуаций и необос­нованных выводов.
7. Положения законов субъектов РФ нередко ограничивают сферу дея­тельности Уполномоченного органами государственной власти, органами местного самоуправления. Полагаем, что Законы должны быть дополнены формулировками о праве Уполномоченных осуществлять контроль за со­блюдением прав человека в организациях не зависимо от организационно­правовых форм.
8. Исследование компетенции Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации позволяет выделить четыре основных на­правления его деятельности: работа с жалобами граждан; разработка законо­дательных предложений (законодательная инициатива) на основе анализа жалоб и выявления тенденций нарушений прав человека; информационное воздействие на органы публичной власти, должностных лиц, путем направ­ления заключений, рекомендаций, а также публикации решений и официаль­ных докладов; правовое просвещение населения региона в сфере прав и сво­бод человека и гражданина.

**Практическая значимость диссертации** определяется сделанными в ходе исследования научными выводами и разработанными на их основе предложениями, направленными на совершенствование института Уполно­моченного в субъектах Российской Федерации.

Практические предложения диссертационного исследования могут быть использованы в правотворческой деятельности, при изменении и до­полнении законов субъектов Российской Федерации об Уполномоченном по правам человека, а также в ходе работы над проектом Федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации». Материалы диссертации имеют практическую зна­чимость для органов государственной власти тех субъектов РФ, которые еще только приступили к созданию данного института и разработке соответст­вующего закона.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе при преподавании курса «Конституционное право Рос­сийской Федерации», специальных курсов и подготовке учебных пособий.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация выполнена на кафедре государственного и административного права Государственного об­разовательного учреждения высшего профессионального образования «Мор­довский государственный университет им. Н. П. Огарева», где проведено ее обсуждение и рецензирование. Отдельные положения диссертации доклады­вались на межрегиональных и вузовских научных конференциях, на заседа­ниях кафедры государственного и административного права МГУ им. Н.П. Огарева, а также отражены в опубликованных автором работах. Материалы диссертации используются автором в учебном процессе, в ходе чтения автор­ского спецкурса «Институт Уполномоченного по правам человека» на юри­дическом факультете Мордовского государственного университета.

**Структура диссертационного исследования** построена в соответст­вии с кругом вопросов, раскрывающих тему и обеспечивающих последова­тельное освещение анализируемых материалов и источников. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключе­ния, библиографии, приложения.

**Заключение**

Институт Уполномоченного (омбудсмена) по правам человека сформи­ровался в процессе естественно-исторического развития общества в рамках европейской правовой традиции и существует сегодня в более чем ста госу­дарствах мира. Его формирование и развитие обусловлено существующими в различных обществах социальными противоречиями, незащищенностью личности от произвола административных органов и должностных лиц.

Развитие этого института является объективно обусловленным. Оно связано со стремлением общества создать дополнительный механизм защиты прав человека и гражданина. Государства, относимые к различными право­выми семьям (романо-германской, англо-американской, индусской и др.) за­имствовали институт омбудсмена и, опираясь на опыт предшественников, адаптировали его, сообразуясь с особенностями системы государственной власти и национальными традициями. Во многом институт омбудсмена явля­ется своего рода атрибутом государств, сформировавших или создающих де­мократический режим.

История становления и развития института омбудсмена свидетельству­ет о его растущей популярности. Заимствование и широкое распространение института омбудсмена во многом связано с его особыми свойствами. С одной стороны, омбудсмен - высокопоставленный чиновник, в арсенале которого различные способы «общения» с государственными органами и обществен­ными структурами, позволяющими получать запрашиваемую информацию, с другой, его деятельность в меньшей мере ограничена формальными проце­дурами, а решения не носят императивного характера. Отсутствие обязатель­ной силы решения является не недостатком, а преимуществом в деятельности омбудсмена. По сути, речь идет о формировании особого вида контроля, ко­торый не обладает качествами прямого, принудительного воздействия.

Институт омбудсмена принадлежит в равной мере государству и граж­данскому обществу, поскольку он разрешает конфликты государственных и индивидуальных интересов. Его посредническая миссия находит отражение в наименованиях национальных служб омбудсменов - Народный защитник, Посредник, Публичный защитник. Омбудсмен оказывает помощь гражданам в отстаивании их прав, побуждая различные властные учреждения государ­ства выполнять обязанности по отношению к гражданину и человеку.

Главное в статусе омбудсмена заключено в следующем, это должност­ное лицо, которое наделяется парламентом специальными полномочиями по контролю за соблюдением прав и свобод человека различными органами и должностными лицами.

Национальные особенности института уполномоченного (омбудсмена) выражаются во многих проявлениях и формах и отражают конкретно­исторические условия и правовые особенности различных государств. Наи­более общими условиями становления данного института являются следую­щие.

Наличие достаточно сложной системы государственных органов, раз­ветвленной системы бюрократии.

Существование парламента и его стремление обеспечить законность в деятельности исполнительной и судебной властей. Изначально институт ом­будсмена задумывался в качестве дополнительного элемента в системе кон­ституционных сдержек и противовесов.

Готовность государства к восприятию и адаптации зарубежного опыта государственного строительства, развитию новых публичных институтов.

Следование рекомендациям, содержащимся в международных доку­ментах. Выполнение международных обязательств.

Следует отметить особенности развития института омбудсмена в феде­ративных государствах. Анализ зарубежного опыта позволяет выделить че­тыре модели:

1. служба омбудсмена действует как на федеральном, так и на уровне субъектов федерации (Австралия, Пакистан, Россия);
2. омбудсмен учрежден только на уровне субъектов (США, Ин­дия);
3. на федеральном уровне действую специализированные омбуд­смены, а на уровне субъектов федерации омбудсмены с об­ширными полномочиями в рамках предметов ведения субъекта (Канада, Г ермания);
4. институт омбудсмена создан на уровне местного самоуправле­ния (Швейцария).

Основные тенденции развития института омбудсмена заключаются в следующем. Во-первых, на современном этапе развития института омбуд­смена наблюдается его интернационализация, активный процесс признания и распространения в государствах с весьма различным конституционным стро­ем. Данный институт получил развитие на межрегиональном и международ­ном уровнях. Эта ситуация стала возможной как под воздействием глобаль­ных процессов в международном праве, так и благодаря традиционно высо­кому авторитету омбудсмена в странах европейской демократии. Во-вторых, наблюдается сужение полномочий омбудсмена в странах учреждающих дан­ный институт. Полномочия омбудсмена эволюционируют от квазикаратель­ных к контрольно-корректирующим. Омбудсмен в современном националь­ном законодательстве, в отличие от первоначального, скандинавского вари­анта, не наделен правом применения санкций к субъектам нарушающим пра­ва человека и гражданина. В-третьих, очевидно развитие функциональной специализации (омбудсмен по равным возможностям мужчин и женщин, по правам ребенка, по правам военнослужащих, по прессе и т.д.), которая под­держивается внутренними «потребностями» и национальными интересами тех или иных государств.

Таким образом, институт омбудсмена в государствах с различным кон­ституционным строем стал неотъемлемой частью механизма защиты прав человека. Значительные полномочия по контролю за деятельностью органов власти в сфере прав человека, независимое положение омбудсмена в системе государственных органов, открытость его деятельности а, также доступность для граждан, нуждающихся в защите своих прав и свобод, определяют при­знание данного института не только со стороны общества, но и власти. Все это обуславливает широкое распространение института омбудсмена в стра­нах развивающих демократию. В определенном плане он имеет универсаль­ные характеристики, сопряженные с его функциональностью. Очевидно и то, что институт омбудсмена получает в различных странах свои особенности, которые обусловлены спецификой системы государственной власти, право­вой системой, национальными традициями. Ряд особенностей присущи ак­тивно развивающемуся институту уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах.

Россия провозгласила необходимость учреждения поста Уполномочен­ного по правам человека в 1991 году в Декларации прав и свобод человека и гражданина. В 1993 году данный институт был закреплен в Конституции Российской Федерации, которая повысила роль и значение основных прав и свобод человека. При этом Конституция РФ увязала защиту прав и свобод с общепризнанными принципами и нормами международного права, междуна­родно-правовыми стандартами.

Характерными особенностями возникновения института Уполномо­ченного по правам человека в России являются следующие.

Противоречивые внутренние и внешние условия переходного периода развития, способствующие обострению социальной ситуации.

Обнищание значительного слоя населения, развитие ситуации законо­дательного и административного бесправия.

Развитие активного протестного движения и различных оппозицион­ных власти социальных форм.

Острая политическая и фракционная борьба во всех эшелонах власти.

Отсутствие строго выверенной государственной стратегии по форми­рованию механизма защиты прав и свобод человека.

Незавершенность, «недостроенность» правовой системы переходного периода, наличие противоречивого законодательства.

На процесс формирования института уполномоченного по правам че­ловека в субъектах Российской Федерации, несомненно оказала влияние как сама концепция Федерального конституционного закона «Об Уполномочен­ном по правам человека в Российской Федерации», так и реализация Закона, в части назначения федерального Уполномоченного, а также практика его деятельности.

Главными факторами, определяющими процесс институционализации региональных Уполномоченных выступают следующие.

Во-первых, признание необходимости создания более эффективного регионального механизма защиты прав и свобод индивидов в русле общерос­сийского процесса гуманизации законодательства. Непосредственные моти­вы могут иметь различный характер, но, в конечном счете, они «переплавля­ются» в политико-правовой фактор - осознание региональной властью ответ­ственности за развитие ситуации с правами человека.

Во-вторых, создание доверия населения к государственной власти субъекта Российской Федерации. Как известно инициативы принятия регио­нального закона об уполномоченном исходили (исходят) в основном от трех субъектов: высшего должностного лица (губернатора, президента, главы); депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти; правозащитных структур региона, т.е. основных движущих сил опре­деляющих или влияющих на авторитет региональной власти.

В-третьих, признание необходимости реализации положений Феде­рального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам челове­ка в Российской Федерации» (ст. 5). Последнее стало особенно актуальным в период кампании по приведению регионального законодательства в соответ­ствии с федеральным.

Несмотря на то, что специальные законы об Уполномоченном по пра­вам человека приняты в 41 субъекте Российской Федерации, а реальное назначение Уполномоченных по правам человека, по состоянию на 1 октября 2006 г., произошло в 33 субъектах Российской Федерации, следует признать, что процесс формирования института Уполномоченного по правам человека развивается в субъектах Российской Федерации не интенсивно. Причин тому несколько.

Юридико-формальная заключена в ст. 5 Федерального конституцион­ного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федера­ции», где установлено право, а не обязанность субъектов РФ учреждать дан­ный институт. Отсутствие императивной нормы в Законе во многом является сдерживающим фактором для развития регионального института Уполномо­ченного.

В значительной части конституций и уставов субъектов Российской Федерации отсутствуют положения, определяющие не только статус, но и как таковую должность Уполномоченного по правам человека. Следователь­но, принятию специального закона об Уполномоченном должны были пред­шествовать изменения основного закона субъекта Российской Федерации. Однако каждое изменение и дополнение конституции и устава воспринима­ется региональными парламентариями как «несовершенство» основного за­кона и, потому, не вызывает активности.

Отсутствие инициативы создания института регионального Уполно­моченного по правам человека во многих субъектах РФ обуславливалось также наличием комиссий по правам человека. Поскольку комиссии по пра­вам человека сформированы при высшем должностном лице субъекта РФ и всецело ему подотчетны, создание независимого института в лице Уполно­моченного действующего в той же сфере, становилось «не привлекатель­ным».

Нередко противником введения института уполномоченного по правам человека выступает региональная исполнительная власть. Ее руководители не желают создавать неподконтрольный им региональный государственный правозащитный институт.

Определенное влияние на региональные власти оказывает опыт неко­торых регионов «отягощенный» проблемами, связанными с выдвижением и процедурой назначения Уполномоченного.

Итак, формирование института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации последовательно осуществляется в значи­тельной части регионов России. Непосредственное влияние на развитие дан­ного института в регионах оказало его становление на федеральном уровне. При этом сложилась децентрализованная модель предполагающая независи­мый статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, что, на наш взгляд, всецело отвечает принципу федерализма. Вместе с тем, осуществляется взаимодействие двух уровней института Уполномоченного.

Вместе с тем, следует подчеркнуть, что созданный в субъектах РФ ин­ститут Уполномоченного, в силу компетенции, обрел собственное место сре­ди иных региональных учреждений, осуществляющих защиту прав и свобод человека и гражданина. Региональными законами определено, что деятель­ность Уполномоченного по правам человека дополняет существующие сред­ства защиты прав и свобод человека и гражданина, но при этом не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, осуществляю­щих контроль и надзор в сфере прав человека.

Роль Уполномоченного по правам человека в региональном механизме защиты прав заключена в следующем. Во-первых, он осуществляет контроль за деятельностью различных органов на территории субъекта Российской Федерации, в сфере прав и свобод человека. Содействие жителям региона в восстановлении нарушенных прав есть одно из основных направлений его деятельности. Во-вторых, весьма значительна роль Уполномоченного в плане выстраивания диалога между властными органами и населением. Во многом это достигается посредством взаимодействия Уполномоченного с различны­ми государственными институтами, общественными объединениями, право­защитными организациями. Пожалуй, за исключением Уполномоченного по правам человека, ни один из действующих в регионах публичных институтов специальным образом не решает задачу создания «моста» между обществом и властью. В-третьих, важна роль Уполномоченного по правам человека в правовом просвещении жителей регионов (юридические консультации граж­данам в ходе приема, информирование жителей региона о ситуации с соблю­дением прав и свобод человека и гражданина посредством ежегодных и спе­циальных докладов, проведение семинары, конференции по проблемам прав человека).

Исследование вопросов правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации позволяет заключить о сле­дующем. Наиболее полное нормативное выражение правовой статус уполно­моченных по правам человека субъектов Российской Федерации получает в соответствующих региональных законах. При всех различиях текстуального выражения, законы субъектов РФ выстраивают схожую конструкцию стату­са. Его особенность заключена в производности от конституционно­правового статуса субъекта Федерации. Уполномоченный по правам челове­ка является должностным лицом субъекта Федерации, который выступает своего рода посредником между государственными органами и личностью, действующим в интересах последнего. Свои полномочия региональные уполномоченные обретают на основании принятых в субъектах РФ законов. Фактический статус Уполномоченного по правам человека определяет ре­альное положение его как субъекта правоотношений. Нормативные установ­ления закрепляющие статус служат основой действий Уполномоченного. Реализация нормативного статуса происходит во взаимоотношениях Упол­номоченного с иными субъектами. Осуществление статуса в реальных соци­альных условиях зависит от личностных качеств Уполномоченного, его ав­торитета среди населения региона, правильности выбранной стратегии, уме­ния выстроить отношения с властными структурами на основе законодатель­но закрепленных полномочий. Таким образом, фактический статус Уполномоченного складывается не только из нормативных «возможностей» (в том числе эффективности правового механизма), но и ряда внешних фак­торов.

Правовой статус Уполномоченного - это тот нормативный массив, ко­торый определяет его взаимоотношения с гражданами, органами публичной власти, иными субъектами правоотношений. В силу полномочий статус дан­ного субъекта права не может быть приравнен к статусу какого-либо органа государственной власти субъекта РФ. В тоже время наличие аппарата и по­ложения как юридического лица делают этот институт весьма автономным, не соотносимым с иными должностными лицами субъектов Федерации. Об этом свидетельствует также специфический характер направления деятель­ности Уполномоченного - исключительно в сфере прав и свобод человека и гражданина. Исходя из особой компетенции Уполномоченного, вытекающей из цели и задач деятельности, следует утверждать о ранжированной структу­ре его статуса. В структуре правового статуса Уполномоченного по правам человека субъекта РФ нами выделяются следующие элементы: 1) официаль­ное наименование (атрибуты), аппарат Уполномоченного; 2) цели и задачи деятельности Уполномоченного, его компетенция, акты; 3) гарантии дея­тельности; 4) меры ответственности, которые могут быть применены к Уполномоченному.

Анализ региональных законов позволяет выделить следующие типич­ные положения: во-первых, законами закрепляются цели и задачи деятельно­сти Уполномоченного; во-вторых, определяется процедура его назначения на должность и освобождение от должности; в-третьих, устанавливается компе­тенция Уполномоченного, предопределяемая задачами его деятельности, а также организационные формы деятельности; в-четвертых, закрепляются га­рантии деятельности Уполномоченного; в-пятых, определяются правовые основы деятельности аппарата Уполномоченного, финансовое обеспечение деятельности Уполномоченного и его аппарата. В целом концепции законов весьма схожи и, с разными вариациями, во многом ориентируются на положения Федерального конституционного закона «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

К недостаткам региональных законов об уполномоченном по правам человека относятся.

Отсутствие во многих законах закрепления должностного статуса Уполномоченного как лица замещающего государственную должность субъ­екта Российской Федерации.

Установление ограниченного круга субъектов обладающих правом вы­движения кандидатов на должность Уполномоченного по правам человека. Как правило, это высшее должностное лицо субъекта РФ. Представляется, что в качестве субъектов обладающих правом выдвижения кандидатов на должность Уполномоченного по правам человека должны быть закреплены: депутаты законодательного органа государственной власти, губернатор, об­щественные объединения.

Одним из недостатков региональных законов является отсутствие пол­ноты урегулированности процедуры назначения на должность Уполномо­ченного.

Предусмотренная законами ряда субъектов РФ возможность досрочно­го прекращения полномочий на основе выражения недоверия не должна ог­раничивать самостоятельность и независимость Уполномоченного, создавать угрозу давления на него со стороны исполнительной власти или депутатского корпуса. Следовательно, должны быть закреплены гарантии, которые бы по­зволяли избежать конфликтных ситуаций и необоснованных выводов.

Весьма неоднозначным и не совпадающим в региональных законах яв­ляется круг субъектов решения и действия (бездействие) которых подлежат рассмотрению Уполномоченным. Положения законов субъектов РФ нередко ограничивают сферу деятельности Уполномоченного органами государст­венной власти, органами местного самоуправления. Полагаем, что Законы должны быть дополнены формулировками о праве Уполномоченных осуществлять контроль за соблюдением прав человека в организациях не за­висимо от организационно-правовых форм.

Одной из форм деятельности Уполномоченных является реализация ими права законодательной инициативы. Однако данное право закреплено далеко не во всех региональных законах. Считаем, что закрепление права за­конодательной инициативы Уполномоченного должно быть во всех законах субъектов РФ. Предоставление региональному Уполномоченному права за­конодательной инициативы, на наш взгляд, является не только важным, но и необходимым, поскольку всецело соответствует задачам его деятельности. Одной из таких задач является предупреждение возможных нарушений прав человека. Нередко проблема заключена в несовершенстве регионального законодательства.

Исследование компетенции Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации позволяет выделить четыре основных на­правления его деятельности. Во-первых, работа с жалобами граждан, которая заключается в выяснении обстоятельств и, в необходимых ситуациях, осуще­ствление действий направленных на восстановление нарушенных прав и сво­бод. Во-вторых, разработка законодательных предложений (законодательная инициатива) на основе анализа жалоб и выявления тенденций нарушений прав человека. В-третьих, информационное воздействие на органы публич­ной власти, должностных лиц, путем направления заключений, рекоменда­ций, а также публикации решений и официальных докладов. В-четвертых, правовое просвещение населения региона в сфере прав и свобод человека и гражданина, которое осуществляется как посредством личных приемов гра­ждан, так и в форме публикаций ежегодных и специальных докладов.

Несмотря на то, что процесс развития института Уполномоченного по правам человека не охватил все субъекты Российской Федерации (причины заключены как в юридико-формальных, так и сугубо региональных, полити­ческих и «аппаратных» факторах), в целом, следует признать, данный инсти­тут укоренился в российской действительности. В значительной части субъектов РФ приняты специальные законы об Уполномоченном по правам человека. Основные положения региональных законов типичны и во многом сориентированы на Федеральный конституционный закон «Об уполномочен­ном по правам человека в Российской Федерации». В то же время, ряду за­конов субъектов РФ присущи особые положения, заслуживающие внимание федерального законодателя при совершенствовании федерального Закона. Характер развития регионального института Уполномоченного по правам человека во многом зависит как от специфики политико-правового состояния региона, так и от особенностей личности самого регионального Уполномо­ченного.

Ценность института Уполномоченного по правам человека в том, что он доступен жителям региона, не связан ведомственными интересами, неза­висим, обладает парламентской легитимностью и, в своей деятельности функционально направлен на защиту прав и свобод человека. Данный инсти­тут логично вписывается в существующую в субъектах РФ систему органов и учреждений, выполняя по существу роль индикатора о ситуации с правами человека. Важно и то, что в демократическом обществе гражданин должен иметь право выбора, в том числе и в механизме защиты своих прав. Институт Уполномоченного предоставляет этот выбор, если, например, гражданин, по каким-то причинам, не верит в объективность действий государственных или правоохранительных органов. Однако и сам факт, что решения государст­венного или правоохранительного органа могут быть оспорены Уполномо­ченным, либо переданы гласности, заставит их ответственно подходить к собственным решениям. Деятельность Уполномоченного по правам челове­ка, в какой то степени «разрушает» монополию властных органов на истину в сфере прав человека и создает дополнительное и, во многом эффективное звено в региональном механизме их защиты.

1. См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2005 году // www. ombudsman, gov. ru - Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федера­ции. [↑](#footnote-ref-1)
2. См., например, Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. M., 1996; Хама- нева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека - защитник прав граждан. М., 1998. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Том 2. Региональ­ный омбудсман / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб., 1999; На пути к региональному уполномоченному по пра­вам человека. СПб.: Норма, 2000; Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ: Учебное пособие / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2003. [↑](#footnote-ref-3)