



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
 федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
 высшего образования  
 «Тольяттинский государственный университет»  
**ИНСТИТУТ ПРАВА**  
**КАФЕДРА «ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТА И ПРАВА»**

УТВЕРЖДАЮ

И.о. зав. кафедрой «История государства и права»

\_\_\_\_\_  
 В.Г.Медведев

(подпись)

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2016 г.

**ЗАДАНИЕ**  
**на выполнение бакалаврской работы**

Студент Шукуров Бахтиёр Баходурович

1. Тема: Институт омбудсмана: международные стандарты, российский и зарубежный опыт
2. Срок сдачи студентом законченной бакалаврской работы: 10.06.2016
3. Исходные данные к бакалаврской работе: Конституция Российской Федерации, Всеобщая декларация прав и свобод человека, Декларация прав и свобод человека и гражданина РФ, Конвенция «О защите прав и основных свобод», Декларация прав ребенка, Устав Организации Объединённых Наций, ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации Указ Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека».
4. Содержание бакалаврской работы (перечень подлежащих разработке вопросов, разделов. 1. Историческая необходимость в создании Института омбудсмана. 2. Нормативная база, обеспечивающая работу омбудсмана. 3. Институт Уполномоченного в Российской Федерации );
5. Дата выдачи задания « 21 » октября 2015 г

Руководитель бакалаврской работы

\_\_\_\_\_  
 В.Г. Медведев

(подпись)

(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

\_\_\_\_\_  
 Б.Б. Шукуров

(подпись)

(И.О. Фамилия)

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»  
**ИНСТИТУТА ПРАВА**  
**КАФЕДРА «ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТА И ПРАВА»**

УТВЕРЖДАЮ  
И.о. зав. кафедрой «История государства и права»

\_\_\_\_\_  
(подпись) \_\_\_\_\_ В.Г.Медведев  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2016 г.

**КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН**  
**выполнения бакалаврской работы**

Студента: Шукурова Бахтиёра Баходуровича  
по теме: Институт омбудсмана: международные стандарты, российский и зарубежный опыт

Наименование раздела работы	Плановый срок выполнения раздела	Фактический срок выполнения раздела	Отметка о выполнении	Подпись руководителя
Составление плана работ и библиографии.	Январь 2016	25.01.2016	выполнено	
Обсуждение I главы работы	Февраль 2016	25.02.2016	выполнено	
Обсуждение II главы работы	Март 2016	25.03.2016	выполнено	
Обсуждение III главы работы	Апрель 2016	05.04.2016	выполнено	
Предоставлен черновой вариант работы	Апрель 2016	25.04.2016	выполнено	
Представление БР для проверки в системе «Антиплагиат»	Май 2016		выполнено	
Предзащита	Май 2016	25.05.2016	выполнено	
Корректировка БР	Май 2016			
Защита БР перед государственной аттестационной комиссией	Июнь 2016			

Руководитель бакалаврской работы

\_\_\_\_\_  
(подпись) \_\_\_\_\_ В.Г. Медведев  
(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

\_\_\_\_\_  
(подпись) \_\_\_\_\_ Б.Б. Шукуров  
(И.О. Фамилия)

## Аннотация

В данной бакалаврской работе исследуется роль современных концепций построения Института Уполномоченного по правам человека и его дальнейшее развитие на территории Российской Федерации, а так же исторический «тип» института Уполномоченного по правам человека сложившийся в нашей правовой системе. Актуальность этой темы, выражается в современных тенденциях заметных в политике многих развивающихся государств, стремящихся выйти на новый уровень в сфере защиты прав своих граждан, указывая при этом их главенствующую роль в процессе построения демократического государства нового порядка.

Целями и задачами бакалаврской работы являются:

- выявление роли Уполномоченного в системе защиты прав человека и гражданина;
- его место в законодательной правозащитной системе;
- а так же, дальнейшие перспективы развития Института Уполномоченного по правам человека.

При написании бакалаврской работы студентом использовались различные методы, в их числе: исторический, сравнительно-аналитический, синтез и т.д.

Методологической базой при выполнении бакалаврской работы послужили, труды ученых теоретиков изучающих институт Омбудсмана, а именно, таких как, А.Ю. Сунгуров, Н.Ю. Хаманева и т.д. А так же работы известных юристов, как Н.И. Матузов.

В бакалаврской работе использовано 48 литературных источников.

Общее количество страниц в бакалаврской работе 55.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
ГЛАВА 1. ИСТОРИЧЕСКАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ В СОЗДАНИИ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА.....	9
ГЛАВА 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА, ОБЕСПЕЧИВАЮЩАЯ ЗАЩИТУ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА.....	17
2.1 Всеобщая декларация прав и свобод человека.....	17
2.2 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».....	21
ГЛАВА 3. ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	23
3.1 Порядок назначения на должность Уполномоченного по правам человека.....	23
3.2 Компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	27
3.3 Проблематика института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	41
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	46
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	49

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования, заключается в стремлении в Конституциях развитых стран, как и в Конституции Российской Федерации, провозглашать права и свободы человека, выделяя их, указывая их главенство, и признавая их высшей ценностью. А процессы «...признания, соблюдения, защиту прав и свобод человека и гражданина, основной обязанностью государства»<sup>1</sup>.

Одним из важных институтов защиты прав человека и гражданина, и закрепления законности в правоприменительной деятельности исполнительных органов государства является Институт омбудсмена.

Данный институт, представляется сдерживающим фактором ограничивающим своеволие государств, при помощи, организации общественных институтов и объединения активных граждан страны. Он возник в Российской Федерации, относительно недавно, а развитие получает благодаря заимствованиям из Института омбудсмена, сформировавшемся ещё в 60 годах в Европе.

Изучение этой темы достаточно сложный процесс, поскольку связан со многими явлениями, главная из которых права человека, их защита, взаимоотношения государства и гражданина, работа общественных институтов и многое другое. И конечно много работ написано по этой теме и обсуждается в работах В.С. Афанасьева, Н.И. Матузова, В.В. Лазарева, В.С. Нерсесянца – они исследуют вопросы сущности права и понятие гарантий прав, а так же законности и правопорядка. А конкретикой, вопросов об Институте омбудсмена, заняты известные ученые, как: В.В. Бойцова, М.С. Башимов, О.О. Миронов, А. Ю. Сунгуров, Н.Ю. Хаманева.

Целями и задачами бакалаврской работы является:

- выявление роли Уполномоченного по правам человека

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993г.). Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=2875> дата обращения (16.04.2016)

- и его места в системе защиты прав граждан страны.

А для этого необходимо собрать большой объем информации относительно структуры Института омбудсмена в мире, о том, как сложился институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, и какую из современных моделей избрали у нас. После него, следующим шагом, должен быть, анализ всех данных.

Кроме того, на всей территории существует единое правовое пространство, значит все граждане страны, должны быть защищены одинаково и обеспечены правами и свободами как личности. Более того, членство в Совете Европы, обязывает нас совершенствовать законодательство, путем приведения его к международным стандартам, в области обеспечения прав человека. На данное обстоятельство обращают внимание ведущие теоретики права<sup>2</sup>.

Бакалавру при выполнении своей выпускной работы необходимо ориентироваться на нормативно правовые акты, международные принципы, международные договоры, юридическую практику, а так же на юридическую историю.

Итак, в первой главе, будет дано определение, периода возникновения, а так же дальнейшее распространение Института омбудсмена.

А для достижения цели нужно: проанализировать историю, найти общие и отличительные черты, установить место института в системе государственной защиты свобод личности, исследовать нормативную базу в РФ и его соответствие международным нормам, и исходя из них, обозначить последующие главы и обрисовать проблему. И в целом, какие исторические явления дали начало его зарождению. Будут даны общие характеристики стран Латинской Америки и Европы.

Во-второй, главе мы изучим первую, принятую в мире, Всеобщую Декларация прав человека, принятую в мире после катастрофического и небывалого по своей жестокости войны. А так же ФКЗ «Об Уполномоченном

---

<sup>2</sup> Байтин М.И. Сущность права. Современное нормативное правопонимание на рубеже веков. – М.: «Право и государство», - 2005. – с. 411.

по права человека в Российской Федерации», являющимся основным источником деятельности омбудсмена.

Большое внимание будет уделено главе третьей, поскольку она затронет теоретические основы исследования, вызванные обеспечивать защиту прав. Эмпирической базой могут послужить, обобщённые материалы, в их числе доклады Уполномоченного, а также опыт зарубежных ученых. А Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные законы и подзаконные акты составят нормативный источник.

Новизна и внимание, которое приковано сейчас, к институту Уполномоченного связано, с внутригосударственными изменениями, проходящими в данное время в стране, с желанием руководства страны и стремлением народа к развитию гражданского общества. С тем, что данный институт является новым, относительно других механизмов защиты нарушенных прав, и возможно мы будем наблюдать его изменение и развитие.

Положения, выносимые на защиту:

1. Рассмотреть институт Уполномоченного по правам человека, в историческом контексте. Как следствие, сложных общественных отношений, направленное на защиту граждан от посягательств на их права со стороны властных структур, которое оформилось со временем в единый механизм.

2. Определить основные нормативные акты, дающие права омбудсмену на проведение своей проверочной деятельности.

3. Проанализировать правовые акты Российской Федерации, позволяющие разобратся в правотворческой деятельности Уполномоченного, а так же выявить недочёты в законах и внести предложения об изменении требующиеся в федеральной законодательство.

## 1. ИСТОРИЧЕСКАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ В СОЗДАНИИ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА

Во многих странах мира принято, определять термин «омбудсмен» как специальное должностное лицо, наделённое полномочиями, заседать на собраниях государственных органов, наблюдающее за законностью принимаемых там решений, а так же за соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Но и как чиновников, в компетенцию которых входит и рассмотрение жалоб и претензий граждан, деятельности государственных служащих.

Смысл в создании института омбудсмена возникла в момент, когда появилась, потребовалось в защите прав и свобод человека и гражданина. Но, не со стороны исполнительных органов государственной власти, руководствующиеся такими процессами иерархии, как подчиненность и зависимость; невозможна, деятельность таких органов когда, в решении тех или иных общественных проблем, вмешиваются интересы других людей, или не состоятельность нормативно-правового акта и т.д. В свою очередь он наделён полномочиями контроля за исполнительными органами<sup>3</sup>. Именно в таких обстоятельствах, люди надеются на человеческое решение проблемы, когда обращаются к данному институту, которое ведет расследование, не только стремясь к законности, а первостепенной задачей своей ставит, достижение справедливости, и помимо нее применение гуманных мер и добивается при этом эффективных результатов.

Исторические факторы повлиявшие на появление столь необходимого органа, явилась сложная политическая обстановка в Швеции 16 века. После долгих войн, король Швеции, был вынужден скитаться в иммиграции, из-за чего не имел возможности руководить исполнительным и законодательными органами власти в стране. Для этих целей и был создан институт омбудсмена, который имел полномочия в сфере надзора и контроля, за деятельностью

---

<sup>3</sup> Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека - защитник граждан. – М.: 1998. – с. 8.

должностных лиц от королевского лица. Но с возвращением короля на престол, лицо наделённое им властью, именуемый «канцлер юстиции», потеряло актуальность, но это изобретение оказалось настолько прогрессивным, что было решено создать новый орган, имеющий похожие полномочия, но вышедший из опеки короля, и назначавшийся шведским Риксдагом, и занимавшийся интересами простых людей чьи права были нарушены со стороны государственных служащих. «Но был обязан предоставлять Риксдагу доклад о своей деятельности, ни от кого не завися и ни кому не подчиняясь, кроме закона»<sup>4</sup>. В Швеции, на сегодняшний день действует, четыре парламентских омбудсмена.

Из сказанного выше представляется, что институт омбудсмена, создавался в расчете на исправления таких «недочётов», с целью решить те проблемы, возникающие с правами и свободами граждан.

Данный институт в разных государствах именуется по-своему, к примеру в стране родоначальнице Швеции, оно называется «омбудсмен» (в переводе с швед. языка - «полномочия»), хотя на раннем этапе становления омбудсмена, оно именовалось как, «канцлер юстиции». Но у нас в Российской Федерации данный орган получил название Уполномоченного по правам человека. В странах Латинской Америки Институт омбудсмена носит следующее название – «Defensor del Pueblo»<sup>5</sup> - народный защитник. В их понятии, народный защитник должен обеспечивать, надзор за деятельностью исполнительных органов. На мой взгляд, очень точно подметила профессор Соколова А.Н. в своем научном труде, упомянув про «Органический закон» принятый в Испании, согласно ему: «Институт омбудсмена очень тонкий, но и в свое время очень эффективный инструмент в борьбе со злоупотреблением власти, которое совершается органами правопорядка»<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Хиль-Роблес, А. Парламентский контроль за администрацией. - М.: Издательство "Ad Marginem", 2007. - с. 19

<sup>5</sup> Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран. - М.: - 2009. - с. 231.

<sup>6</sup> Институт омбудсмена на планете Земля / Под ред. проф. А.Н. Соколова. Калининград: КЛЮИ МВД России, - 2005. - с. 92.

Хоть институт омбудсмена, представляет собой схожий орган, но в различных странах имеет свою структуру. Скандинавскую модель, используемую многими, в мире называют, классической, а к сфере его регулирования относят публично-правовое. Так, в США помимо нее впервые были разработаны, и не традиционные формы обеспечения защиты омбудсменом, которые возникали с низов в городах и штатах. Не случайно, первый уполномоченный был назначен на территории штата Гавайи. Где число иммигрантов и национальных меньшинств, подвергалось притеснению со стороны самого населения, так и со стороны властей<sup>7</sup>. Но именно ими были придуманы, «стандарты деятельности классического омбудсмена, и данные рекомендации позднее были переданы Международной ассоциации юристов»<sup>8</sup>. Было принято назначать, уполномоченного по правам человека представительским органом; лицо это, наделялось правом на рассмотрение жалоб от граждан в адрес правительственных агентств или служб, и их должностных лиц, для проведения расследований, и так же опубликования его результатов. Внедрение института шло с заметными изменениями и трансформацией. Так, американцами были придуманы омбудсмены на региональном уровне, или новая разновидность исполнительных омбудсменов, которая не требует конституционного учреждения. Они создаются, как правило в штатах и округах. В организациях и учреждениях, так же вводились должности; которые организуют внутреннюю структуру и регулируют возникшие в рамках трудового процесса конфликты. Корпоративный омбудсмен является частью альтернативной урегулирования споров, выступающей противовесом для бюрократизации производства. Наделен специфическими правами, динамично разрешающий споры с обеих сторон. И в фирме выступает как профессионал, улаживающий споры<sup>9</sup>. В Южной Америке, процесс создания и включения, его в единую

---

<sup>7</sup> Хаманева Н. Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник граждан. - М.: - 1998. – с. 28.

<sup>8</sup> Guillot B. The United States Association of Ombudsman // International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys. Greenwood Press. V. 1. 1983. P. 177.

<sup>9</sup> Waxman E., Gadlin H. An Ombudsman Serves as a Buffer Between and Among Individuals and Large Institutions // Dispute Resolution Magazine. Summer 1998. P. 22.

исполнительную власть, сопровождался с переходом большинства стран этого континента к демократии, а так же завершения периода холодной войны и авторитарной диктатуры процветавшей на ее территории. Благодаря чему, процвела «национальная безопасность, и это может рассматриваться, как доказательство этого изменения»<sup>10</sup>. Институт Уполномоченного по правам человека, более эффективное средство защиты прав, нежели судебные органы. Успех его среди населения латиноамериканских стран, следует искать в социальной и политической обстановке, которая складывалась там долгие годы. Возможно, люди просто устали от постоянных переворотов и военных диктатур, революций и бандитских группировок, приходящих к власти за счет наркоторговли с развитыми странам, на подобии США. Не следует исключать постоянного давления и со стороны этих стран, рассматривающее граждан этих государств как средство достижения экономического блага для собственных нужд. Приведшая к формированию марионеточных правительств, а если не имелось возможности мирного регулирования. То в ход вступали политтехнологи, организовывавшие мероприятия по «развитию демократии».

Порой деятельность Омбудсмана, Европейского Суда по правам человека и других международных правозащитных организаций, становится последней инстанцией для людей, которые были подвержены незаконному лишению прав, порой и со стороны государства. Случай 90-х годов продемонстрировал это очень ярко, так например, дело «Саргсяна против Азербайджана»<sup>11</sup>. Дело рассматривалось Европейским Судом по правам человека, и касалось конфликта в Нагорно-Карабахской Автономной области. Из-за, которого появилось огромное количество беженцев, как со стороны армян, так и со стороны азербайджанцев, включая жертвы. Произошел этот конфликт, по причине топорного разделения границ в СССР. А его результаты мы видим и по сегодняшний день, такая же сложная

---

<sup>10</sup> Серета А.Г. История конституционализма в испаноговорящих государствах Латинской Америки: - М.: 2003. – с. 18.

<sup>11</sup> Постановление ЕСПЧ по «Делу «Саргсян против Азербайджана»». Режим доступа: URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155662> дата обращения (10.04.2016)

ситуация сложилась и на территории государств Средней Азии.

В данном деле, житель Лачинского района, подает иск против Азербайджана, с указанием о нарушении статьи 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. «Не было в то время общей границы между Нагорно-Карабахской Автономной областью и Армянской ССР, которые были разделены территории Азербайджана, за кратчайшее расстояние от Лачинского района...»<sup>12</sup>. С момента начала референдума, о выходе НКАО с последующим входом в состав Армянской ССР, начались военные столкновения.

Истец заявлял, «что он и его семья проживали в селе Гулистан Шаумянского района Азербайджанской ССР. Он утверждает, что у него был земельный участок и дом»<sup>13</sup>. Хочу сказать, немного от себя, ни один военный конфликт, будь локальный или более масштабный не приводит людей к своей цели,... а его результатом становится огромная проблема, которая достанется будущему поколению, от самых не значительных до поистине ужасающих. Взять хотя бы миллион бакинских армян, которые были выдворены либо из-за страха за свою жизнь покинули страну, оставив всё свое богатство, нажитое за долгие годы. И не было ни единого международного института защиты прав людей или организаций, которые могли бы оказать содействие в разрешении конфликта. Таким образом, ЕСПЧ вынес решение по поводу спора, по факту умышленной депортации людей со спорных территорий к тому же с конфискацией имущества, остается лишь додумывать как бы сложилась ситуация если на тот момент был сформирован сильный институт Уполномоченного по правам человека...

Им были удовлетворены статьи 1, 8,13, и 41 Конвенции о правах и свободах человека. Большинством голосов, подтверждалось «пятнадцатью против двух, что имело место продолжающееся нарушение статьи 1 Конвенции, говорящее о защите прав собственности и право владения имуществом; пятнадцатью против двух, было подтверждено нарушение

---

<sup>12</sup> Там же. Режим доступа: URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155662> дата обращения (10.04.2016)

<sup>13</sup> Там же. Режим доступа: URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155662> дата обращения (10.04.2016)

статьи 8, гласящей о праве на уважение частной и семейной жизни, обязательное условие любой конвенции; пятнадцатью против двух, было решено, что гражданина на тот момент еще СССР, был лишен эффективных методов правовой защиты своих прав, которая указана 13 статье; так же пятнадцать судей, подтвердили нарушение 41 статьи Конвенции о защите основных прав и свобод человека, что граждан лишали простого права удовлетворения жалобы и защиты, а так же справедливой компенсации за нанесённый ущерб государством»<sup>14</sup>.

На сегодняшний день к Омбудсмену имеет право обращаться все лица: «граждане страны, иностранные граждане, лица без гражданства имеющие разрешение на временное проживание или просто находящиеся на территории данного государства»<sup>15</sup>. Они вправе обращаться к нему, в случаях, если не согласны с ранее вынесенным судебным решением или с актами органов административного контроля. А также, когда заметили нарушение со стороны должностных лиц в форме дискриминации или бездействия.

Но мы знаем, как действуют иностранные государства и ведущие страны мира. При своей выгоде они позволяют себе уничтожать государственность великих, древних народов. Или при «дележке» с другими сильными державами, в угоду своим амбициям, таврят бесчинства, уничтожая национальности. Поэтому, на ваш взгляд, Институт Уполномоченного по правам человека, именуемый в мире Омбудсмен, необходимо оформить как одну из важнейших межгосударственных институтов по защите основных неприкосновенных прав человека.

Он должен в будущем, представлять собой, колоссальный инструмент регулирования мировых конфликтов, должен наделяться государствами большими правами в области урегулирования проблем. В том числе,

---

<sup>14</sup> Постановление ЕСПЧ по «Делу «Саргсян против Азербайджана»». Режим доступа: URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155662> дата обращения (10.04.2016)

<sup>15</sup> Конституция Швеции (Королевства Швеция) от 27 февраля 1974 г. Режим доступа: URL: [http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstitucija\\_shvecii.asp#sub\\_para\\_N\\_1003](http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstitucija_shvecii.asp#sub_para_N_1003) дата обращения (03.04.2016)

необходимо создать единый орган Объединений Конгресс Омбудсменов, который сможет воздействовать на государства и международные организации. В него должны входить представители всех стран и национальностей, к которым выдвигаются высокие профессиональные и моральные требования.

Итак, сделаем небольшой вывод в конце первой главы. Если мы обратимся к социологическим опросам, проведённым Левада-Центром 2014 году, то согласно им, на вопрос «стало ли нарушений прав человека больше, меньше или ничего в этом отношении не изменилось?»<sup>16</sup>. 1/3 респондентов утвердительно ответила что количество нарушений за несколько лет возросло. Но нужно отметить, что большинство россиян не знакомы не только с существованием Уполномоченного, но и не осведомлены о наличии у них весомого объема прав. Хотя, многие (75% опрошенных) указали значимость, наличия Института Уполномоченного в России. А на иной вопрос, звучащий так: «нарушаются ли сейчас права человека в России?»<sup>17</sup>. Большинство, т.е. 2/3 россиян указали, что их права постоянно подвергаются нарушению права со стороны властных структур.

Думаю, если обобщить мнения людей и научные труды, то мы, безусловно, натолкнёмся на необходимость в существовании Института Уполномоченного. Хоть взгляды граждан отличаются, по поводу направлений его деятельности, например большинство, считают, что он должен заниматься конкретным прецедентом. Иные полагают, важно наделить его условными правами, на проведение предупредительных мер, проверку властных решений в сфере соблюдения права человека и гражданина.

Важно соблюсти независимость данного органа, и тогда мы можем надеяться, и стремиться к идеалу общественного порядка, при котором не будет ни ущемленных, ни оделенных правом. Жизнь, при которой нет ни

---

<sup>16</sup> Статья Левада-Центр. Уполномоченный по правам человека в РФ. Режим доступа: URL: <http://www.levada.ru/2014/02/17/upolnomochennyj-po-pravam-cheloveka-v-rf/> дата обращения (11.04.2016)

<sup>17</sup> Там же. Режим доступа: URL: <http://www.levada.ru/2014/02/17/upolnomochennyj-po-pravam-cheloveka-v-rf/> дата обращения (11.04.2016)

богатых, ни бедных не болезней, ни страданий. Где все равны, где все уважают друг друга, следовательно, живут достойно.

Для общественного благополучия нужен механизм и омбудсмен представляется одним из таких. На омбудсмена, вне зависимости от страны, возложены такие задачи, как: 1) восстановление нарушенных прав и свобод; 2) способствовать развитию международных отношений, в области защиты нарушенных прав; 3) контроль в своей работе над, государственными органами и их должностными лицами; 4) и наиболее, на мой взгляд, важная задача, это деятельность по совершенствованию законодательной системы.

## 2. НОРАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА, ОБЕСПЕЧИВАЮЩАЯ ЗАЩИТУ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

### 2.1 Всеобщая Декларация прав и свобод человека

Мы можем наблюдать, как в мировой практике неспособность существующих систем, даже в развитых странах на первый взгляд осуществлять контроль – будь то конституционный, судебный, административный, не проявляется в должной мере. И приводит к понижению; прав и свобод человека, признания ценности защиты и соблюдения интересов граждан, что вовлекает государство к соблюдению и возникновению идеи, что право есть обуза.

Обратим внимание, на важное историческое событие, которое произошло, в период послевоенной эпохи. Этому предшествует эпизод истории, о которой, я хотел бы напомнить. Она заключается не в самих зверствах и результатах войны принёсшая огромные потери, как людские, так и материальные, для всего мира. Но в рамках своей выпускной работы, я хочу затронуть вопрос, об колоссальных проблемах, проявившихся в отсутствии норм регламентирующие незыблемые права человека, право военнопленного, статус беженцев, национальных меньшинств и основное не существовало единой и авторитетной власти, которая могла бы воздействовать и не допустить, этих бесчеловечных явлений. Таким образом, на мой взгляд, создавался ООН, устав которого «...был подписан 26 июня 1945 года в Сан-Франциско по завершении Конференции Организации Объединённых Наций по международной организации, и вступил в силу 24 октября 1945 года. Статус Международного Суда является неотъемлемой частью устава ООН»<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> «Устав Организации Объединённых Наций» (принят в Сан-Франциско 26.06.1945) Режим доступа: URL: <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/introductory-note/index.html> дата обращения (06.04.2016)

Говорить об исполнимости им всех декларации и конвенций, главная из которых Всеобщая декларация прав человека, не приходится.

Цели указанные в документах ООН, при его создании были новы и в свое время необходим, к примеру, в выдержка из преамбулы, говорит: «мы, народы объединённых наций, преисполнены решимости:

- избавить грядущие поколения от войны, дважды в нашей жизни принесшей человечеству невыразимое горе, и

- вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций, и

- создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров, и других источников международного права, и

- содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе...»<sup>19</sup>. Считаю, что идеи заключенные в начале основополагающих норм ООН, послужили в последующем и основой для Института омбудсмена, и его структуры. А главный нормативно-правовой акт принятый организацией «стала Всеобщая декларация прав человека 1948 года»<sup>20</sup>. К тому же Институт Уполномоченного, функционирует не на государственном, а над правительственным уровне.

При этом, «...цели:

- проявлять терпимость и жить вместе, в мире друг с другом, как добрые соседи,

- объединить наши для поддержания международного мира и безопасности,

- обеспечить принятием принципов и установлением методов, чтобы вооруженные силы применялись не иначе, как в общих интересах,

- использовать международный аппарат, для содействия

<sup>19</sup> Там же. Режим доступа: URL: <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/preamble/index.html> дата обращения (06.06.2016)

<sup>20</sup> Башимов М. Институт Омбудсмена в странах СНГ и Балтии: Российская Юстиция -2007. -№6. – с 68-73.

экономическому и социальному прогрессу всех народов»<sup>21</sup>.

Для принятия Декларации, понадобилось не мало сил, в основном для достижения согласия между странами, разделёнными идеологией и амбициями, но, в конечном счете, результат был достигнут. В его разработке так же принимали участие специалисты в области прав человека, перед ними была задача, по созданию документа, не имеющего аналогов ещё в истории человечества.

Начальные статьи, закладывали фундамент, устанавливали принципы работы, на которых она должна была функционировать. Дальнейшие абзацы объясняют причины провозглашения и являются комментарием к ней. Первая колонна Декларации формирует основные права человека, к примеру, на жизнь, затем следуют права индивида в сфере политических свобод, за ней ступенью идут права: духовные, общественные, провозглашающие свободу совести. Нормативные статьи заканчиваться, на провозглашении социальных и экономических прав людей. Заключительная часть, представляет собой, связующую часть, информируя так же людей о неприемлемости злоупотребления предоставленными правами.

В преамбуле, к принятой Декларации, третьей сессией Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года, установлено: «провозглашение настоящей Всеобщей декларации прав человека в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и государства с тем, чтобы каждый человек и каждый орган общества, постоянно имея в виду настоящую Декларацию, стремились путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению, путем национальных международных прогрессивных мероприятий, всеобщего и эффективного признания и осуществления их как среди народов государств-членов ООН, так и среди народов территорий, находящихся под их

---

<sup>21</sup> «Устав Организации Объединённых Наций» (принят в Сан-Франциско 26.06.1945) Режим доступа: URL: <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/preamble/index.html> дата обращения (06.06.2016)

юрисдикцией»<sup>22</sup>.

В 2005 году, секретарь Генеральной Ассамблеи ООН отметил, в своем докладе, что для избавления от нужды и страха, необходимо развитие безопасности и права человека для всех. А такое возможно, только при обеспечении достойного обращения и уважения к людям, а для их защиты – верховенство права.

Вопрос ценности признания и соблюдения прав человека охватывает всю работу международных организаций, а так же документов принимаемых ими. Например, статья 7 Декларации гласит: «все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют на равную защиту закона, от какой бы то ни было дискриминации, нарушавшей настоящую Декларацию, и от какого-то ни было подстрекательства к такой дискриминации»<sup>23</sup>.

Безусловно, принятие международных актов, регламентирующих нормы охраняющие права человека и гражданина, привели к популяризации правозащитных институтов, к коим относится и Институт омбудсмана. А международные организации дали толчок к развитию этих институтов во многих странах мира.

Для Уполномоченного по правам человека, административный прецедент, имеющийся у таких организаций как ООН, Совет Европы или Европейский Суд по правам человека, важен по тем причинам, поскольку они определяют вектор его деятельности, благодаря чему создается единое правовое пространство в мире. Поэтому неплохо было бы если в органах Уполномоченного создавалась структура, которая действовала бы в нем, оказывая помощь при этом подчиняясь международным объединениям.

---

<sup>22</sup> Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. Режим доступа: URL: <http://www.un.org/ru/universal-declaration-human-rights/index.html> дата обращения (15.04.2016)

<sup>23</sup> Там же. Режим доступа: URL: <http://www.un.org/ru/universal-declaration-human-rights/index.html> дата обращения (15.04.2016)

## 2.2 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»

Основным источником, закрепляющим положения об Уполномоченном в Российской Федерации выступает ФКЗ от 26.06.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Он же устанавливает перечень условий его деятельности, организационную форму, компетенцию и так же содержит положения и порядок назначения и освобождения его с должности.

Возможно, принятие этого акта и было не инициативой самого российского политического истеблишмента, а скорее давление либо же влияние под которым она находилась в ту пору. Но вмешательство третьих лиц в этом вопросе, скорее положило начало динамичному продвижению на российском рынке Института омбудсмена.

Начало функционирования нового органа, защищающего права граждан было дано в 90-е годы, тяжёлый и трудный для всей страны период.

Анализируя ФКЗ, мы можем понять, насколько идеи, заложенные в строках закона инновационны, но и пришлись, кстати, в свое время. Более того его можно отнести, к числу правовых стандартов устанавливающих нормы, основанные на общепризнанных достижениях современной мысли, правильные с практической точки зрения.

Широкий географический круг действия закона, охватывающего всю территорию страны, так же влияние, которое она оказывает на соседние регионы, демонстрирует его юридическую силу.

ФКЗ «Об Уполномоченном» вобрал в себя нормы современного международного права, предусматривающие общечеловеческие требования и обязанности к государству, которые они должны воплощать. Но необходимо расширить, существующий закон и внести дополнения к нему, а именно, предусмотреть создание, дополнительных комитетов, как:

Комитет по ликвидации дискриминации по отношению женщин;

Комитет по защите прав трудовых мигрантов и их семей;  
Комитет по правам лиц с ограниченными возможностями.

Нужно правильное сочетание прав и свобод человека, с ограничением прав, которому подвергаются иные субъекты права. К примеру, отсутствие мер юридического воздействия, по отношению к которым он ведет расследование, представляется причиной неисполнения его решений. Но главной сложностью остается применение закона Уполномоченным, но это проблема касается всей исполнительной сферы в стране.

Важной представляется и выведение Уполномоченного по правам человека, от опеки и зависимости, от Государственной Думы ФС РФ, так как, «назначение и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека»<sup>24</sup> относится к его ведению. Но тем ни менее, данный Закон, является главным актом, устанавливающим основы деятельности Уполномоченного в РФ, и мы надеемся, что изучение с последующим продвижением в этом вопросе будут предложены.

---

<sup>24</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, 15.02.2014 № 2-ФКЗ, 21.07.2014 № 11-ФКЗ). Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=2875> дата обращения (29.04.2016)

### 3. ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### 3.1 Порядок назначения на должность Уполномоченного по правам человека

Для изучения личности омбудсмена, мы можем обратиться к главе 2 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» определяющий порядок назначения на должность уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и освобождения от нее. Далее статья 6 ФКЗ установила, что претендовать на это место может «лицо являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющие познания в области юриспруденции, а так же прав и свобод человека и гражданина, и опыт их защиты»<sup>25</sup>. Требования, предъявляемые к кандидату довольно стандартны, к тому же, как мы видим, наличие высшего юридического образования не является, обязательным условием, назначения на должность Уполномоченного. Необходимыми являются только требование к российскому гражданству, достижение определенного возрастного ценза, и наличие знаний, но поскольку оно может быть связан только с опытом либо с наличием диплома о высшем образовании, то последний критерий представляется мне не совсем, точным.

Однако мы можем заметить, что такие требования не являются существенными в других странах. Мировая практика склоняется к тому, чтобы у омбудсмена имелось юридическое образование, а в западных странах возраст, как правило, не указывается.

Большую специфику имеет, так же положение о субъектах, которые имеют право подавать свои предложения, кандидатах на должность Уполномоченного по правам человека. Если обратится к Федеральному

---

<sup>25</sup> ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26.02.97. N 1-ФКЗ. (с изм. и доп. от 16 октября 2006г.). Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=193166> дата обращения (06.04.2016)

конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека», а так же в купе с ним к статье 155 Регламента Государственной Думы, то следует, что Уполномоченный может назначаться на должность и освобождаться от должности Государственной Думой большинством голосов от общего числа членов при тайном голосовании. Предложения на претендентов, должности Уполномоченного, могут вноситься Президент Российской Федерации, обеими палатами Федерального собрания - как депутатами, так и сенаторами, либо депутатским объединением. Эта процедура должна быть выполнена, за месяц до окончания срока службы предыдущего Уполномоченного по правам человека.

В случаях, когда кандидатура Уполномоченного была отменена одной из двух палат, партии или объединения депутатов могут предложить вновь старого или нового претендента на эту должность. После получения соответствующего постановления, на следующий день идет повтор рассмотрения кандидатуры.

«Голосование проводится с использованием электронной системы подсчета голосов или с использованием бюллетеней»<sup>26</sup>. А для проведения голосования из числа депутатов избирается Счетная палата, которая будет следить за ходом всего голосования и, в конечном счете, подводить итог выборов.

Очень индивидуальным является приношение присяги, лица вступающему на должность Уполномоченного. В ней мы можем прочесть, слова, которые характеризуют работу Уполномоченного, не только как важную государственную службу, но и высокие нравственные идеалы, требующие их исполнения. В качестве подтверждения приведу отрывок из речи: «Клянусь защищать права и свободы человека и гражданина,

---

<sup>26</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания от 22 января 1998, №2134-П ГД «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (с изм. и доп. 17 ноября 2006). Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=646200> дата обращения (09.04.2016)

добросовестно исполнять свои обязанности на основе Конституции РФ, ... при своей работе ориентироваться на чувство справедливости и голос совести»<sup>27</sup>.

Далее закон уточняет, что присяга, должна, приноситься на заседании Государственной Думы, на следующий день после, назначения на должность. В этом примере мы можем наблюдать, параллель с изначальной целью создания данного органа, призванный защищать народ и с приношением присяги перед его официальными представителями, избранными депутатами.

Весь срок полномочий занимает пять лет. Но во всём мире, срок несения службы, различен и варьируется от трех в среднем до пяти лет. Также существует возможность переизбрания на следующий срок. А переизбрание Уполномоченного на второй срок, закреплен во многих странах и их законодательных актах. Поскольку это противоречит принципам сменяемости и независимости.

Уполномоченному не запрещается, избираться на должность депутата, в представительный орган местного самоуправления. Но и не возбраняется заниматься научной, преподавательской деятельностью, так как это воспринимается как повышающий квалификацию фактор. Безусловно, он может, являться членом политических партий, или иных политических движений, занимая при этом высокие посты в них. В данном случае он не обделен политическими правами гражданина. Единственным условием, который устанавливает ФКЗ по статье 11 «Об Уполномоченном по правам» для него является запрет на публичные высказывания своих мнений.

Если мы продолжим изучать этот законодательный акт, то увидим, что Уполномоченный обладает абсолютной неприкосновенностью, в той же мере наделен гарантиями, что и сенаторы или депутаты Федерального Собрания РФ.

Далее хотелось бы указать, какие Закон устанавливает основания для освобождения с должности Уполномоченного. Итак: 1) если были нарушены

---

<sup>27</sup> ФКЗ от 16.10.2006. №4-ФКЗ «О внесении изменений в статью 32 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (одобрен СФ ФС РФ 06.10.2006).  
Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=63272> дата обращения (01.04.2016)

процессы выдвижения, избрания или назначения на должность, т.е. была не соблюдена 11 статья Закона; 2) если назначенное лицо добровольно слагает с себя полномочия; 3) если по отношению к нему было вынесено обвинительное решение по уголовному делу; 4) или если по причине нетрудоспособности в течение долгого периода времени.

В российском законодательстве в отличие от мировой практики, не закреплены, такие основания для смещения с поста, как утрата доверия со стороны нижней палаты парламента, или нарушение присяги Уполномоченным по правам человека.

В законе определено, что «досрочное освобождение Уполномоченного с должности, производится постановлением Государственной Думой Российской Федерации...»<sup>28</sup>, но в статье 13 не сказано, какое количество необходимо голосов для снятия с должности омбудсмена. Кандидат на должность Уполномоченного, должен быть назначен Государственной Думой, не позднее двух месяцев, со дня сложения с себя полномочий прежнего.

Итак, попытаемся сделать короткий итог:

1. Поскольку, права и свободы являются предметом Конституции, то и механизмы его регулирования и защиты должны регулироваться основным законом. Следовательно, основание назначения на должность, трудовой процесс и освобождение со службы, должны быть закреплены в Конституции. Это в свою очередь поможет повышению статуса и уровня уполномоченного, что приведет к росту доверия со стороны населения.
2. Этот институт важен для социального равенства, поэтому будет лучше, если информация касательно деятельности Уполномоченного, а также процедуры обращения за защитой будет

---

<sup>28</sup> ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26.02.97. N 1-ФКЗ. (с изм. и доп. от 16 октября 2006г.). Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=193166> дата обращения (02.04.2016)

общедоступной. И возможно следует задуматься об изменении процесса избрания его на пост, путем всеобщего голосования.

3. Необходимо установить более серьезные стандарты и критерии, при выборе Уполномоченного, приближая его к мировым.
4. И, конечно прорехой является нечеткое установление стадий, снятия с должности омбудсмана, к примеру, по причине не здоровья.

### 3.2 Компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Уполномоченный по правам человека представляет собой государственный орган, который обеспечивает механизм защиты прав, свобод и интересов человека и гражданина. Основными задачами, помимо обеспечения охраны прав, он, как и любой другой орган обязан, заниматься пропагандой правомерного поведения, предоставлять квалифицированную правовую информацию, при том немедленно реагировать на жалобы граждан. «Утвердить основные права и достоинства и честь, человека и личности улучшающие условия жизни»<sup>29</sup>.

Деятельность государственных органов делиться на внешние, к ним относят – взаимодействие всех органов в стране, которые довлея, контролирую и, сотрудничая, сами не осознавая ведут ее к совершенствованию. И на внутренние – которое проявляется в их сущности, направленная на обеспечение достижения блага для людей.

Мы, исходя, из этих направлений можем говорить, что первая функция Уполномоченного указанная выше, являет собой содействие, выражающееся в реализации гражданских прав и свобод. А вторая, способствует

---

<sup>29</sup> Декларация прав ребенка. Принята резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 года. Режим доступа: URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/childdec.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec.shtml) дата обращения (12.04.2016)

методологическому развитию государственного управления, как на федеральном уровне, так и на региональном.

Тем задачам, которые стоят перед Уполномоченным, на мой взгляд, соответствует, свои сферы регулирования. Такие как:

1. Улучшение законодательства в области защиты прав и свобод человека, при этом поворот в сторону международных стандартов, что будет сопутствовать глобализации, данного института и взаимному обмену опытом. Что неизбежно, окажет влияние на мировую ситуацию, в сфере охраны интересов человека.

Если проанализировать доклад самого омбудсмана прошедших годов, то заметим большое количество проектов, рекомендаций для совершенствования законодательства. В котором содержались предложения об усовершенствовании и приведении в соответствие законодательства Российской Федерации с нормами международного договора. В своей деятельности «Уполномоченный по правам человека в РФ, тесно взаимодействует, с субъектами права... не имея законодательной инициативы»<sup>30</sup>, и согласно мнению многих ученых исследующих данный вопрос, наделения его правом «законодательного голоса» будет эволюционным фактором, способствующему всей системе. Так же отметим, компетенцию Уполномоченного по правам человека, наделенного властью контролировать принятие проектов закона, касательно прав и свобод человека, для предотвращения негативных последствий после его принятия. Но это требует от Омбудсмана, самостоятельной работы, поскольку данный вид деятельности не закреплен ни в одном нормативно-правовом документе, таким образом: он проводит индивидуальную проверку, на соответствие законодательного акта, к Конституции Российской Федерации, к международным договорам ратифицированными РФ, ФКЗ, ФЗ и иным подзаконным актам. В конечном счете, приводит итог, в котором, делая

---

<sup>30</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год // Российская газета от 7 мая 2015г. Режим доступа: URL: <http://rg.ru/2015/05/06/doklad-site-dok.html> дата обращения (03.04.2016)

выводы, о потенциальной угрозе установленных свобод граждан, направляет их в Федеральное Собрание.

2. Так же одним из важных функций Уполномоченного – является деятельность, направленная на просвещение граждан в сфере их прав и свобод. Она, возможна, при высоком профессионализме среди работников государственных органов, должностных лиц, государственных служащих и муниципальных органов. И информационной политике, способствующая повышению правовой культуры у населения. Как подметил в своем докладе уполномоченный по правам человека, что российскому обществу присуще незнание законов, и методов защиты своих прав, но и многим сотрудникам правоохранительных органов присущ правовой нигилизм<sup>31</sup>.

Просветительская деятельность Уполномоченного достаточно широка: на него возложено, подготовка и издание буклетов для сотрудников министерства внутренних дел, органов суда и прокуратуры, а так же для работников исправительных учреждений; возможность оценивать уровень знаний права у сотрудников всех министерств, и входящих в них агентств и служб. Конечно, нужно упоминать о статье 31 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека», согласно которому, Уполномоченный на основе анализа из полученных данных о нарушении права и свобод человека, вправе направлять, предложения содержащие рекомендации общего характера, для совершенствования законодательной системы и правоприменительной практики, в различные органы и их должностным лицам. На основе изучения докладов, можно сделать вывод, следующие:

- Уполномоченный занимается сбором и распространением правовой информации. Сюда можно отнести ежегодное издание

---

<sup>31</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 24.03.2016 «Доклад Уполномоченного по правам человека РФ за 2015 год». Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=653103> дата обращения (03.04.2016)

докладов. Возможно, следует наделить Уполномоченного издавать постоянно печатающийся еженедельный журнал с отчетом о положении в стране.

- Проведение различных конференций направленных на повышение «правовой образованности» среди ее участников. И на наш взгляд, нужно вести широкую политику по пропаганде к изучению информации, особенно для студентов, и представителей среднего класса, как для наиболее важной прослойки общества.
- Информировать население о существовании института, который охраняет и защищает их права. К тому же, не во всех субъектах РФ имеется Уполномоченный по правам человека. И зачастую во многих субъектах данный институт хоть и есть, но не работает на должном уровне.
- Большое количество международных программ, помогающие просвещению в области права, и его методов защиты, не были приняты Российской Федерацией, как обязательные, необходимые для исполнения. Назрела необходимость в создании, единого центра по информационной поддержке, благодаря которой помощь будет оказываться намного быстрее. Впервые такую идею огласила Генеральная Ассамблея ООН, указав в своей резолюции, «организацию всемирной программы по дипломатической защите, которая имеет огромное значение в отношении между государствами»<sup>32</sup>. И образованию в области права, требующая объединения всех правозащитных институтов стран участниц, этой программы.

Сотрудничество в международной сфере, для института, Уполномоченного по правам человека, является важным направлением

---

<sup>32</sup> Резолюция принятая Генеральной Ассамблеей ООН от 16 декабря 2013 года. Режим доступа: URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/446/25/PDF/N1344625.pdf?OpenElement> дата обращения (12.04.2016)

деятельности и проявляется в неотъемлемой связи с Советом Европы, и в ратификации большинства межгосударственных конвенций. Проявляется в следующем:

1. Организация партнёрских программ, укрепляющее связь с неправительственными объединениями этого института многих стран. Благодаря стараниям Уполномоченного получили начало такие органы, как: Международный Красный Крест, Европейский комитет по предупреждению пыток, Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, Европейский Суд по правам человека.
2. Установление крепких связей с представителями Института Уполномоченного во всем мире. На сегодняшний день аналогичные отношения установлено почти с 40 государствами, на всех континентах, будь то Северная или Южная Америка, Африка или Азия. Но особая связь, конечно имеется со странами СНГ.
3. Восстановление прав и свобод человека и гражданина, а так же лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации. И, тут выделим, важный момент, Уполномоченный, не имеет, компетенции защиты права граждан РФ находящихся за пределами страны, в отношении которых был нарушен закон. Более того нету четкой структуры, которая могла бы оповещать об этих нарушениях. Поэтому, считаю нужно объединить усилия Уполномоченного и Министерства иностранных дел Российской Федерации для совершенствования механизма защиты. А для этого нужно:
  - а) Активное участие во многих миссиях, международных событиях, с целью оказания помощи страждущим.
  - б) Утверждать авторитет Уполномоченного в РФ, путем подготовки отчетов о состоянии прав человека РФ.

- с) Оказывать помощь Правительству РФ, для повышения стандартов законодательства и правоприменительной практики.

Главным способом реализации своих полномочий, представляется рассмотрение Уполномоченным жалоб от граждан. Обращаются граждане в случаях неудовлетворения решением или нарушением административными органами его прав.

Законодатель вел конкретику, случаев, при которых жалоба граждан может касаться Уполномоченного по правам человека. Система, на которую опирается данный институт не основополагающий, помимо него граждане могут, обжаловать действие или бездействие должностных лиц, государственных органов и органов местного самоуправления, в иных структурах государства, если они остались недовольны ранее принятым судебным решением. Ограничение необходимо в связи с тем, что институт Уполномоченного по правам человека в РФ, создавался как последняя инстанция, которая не стремится заменить существующие, а дополнить собой систему защиты граждан.

Важно подчеркнуть, как законодатель, предостерегая себя, установил в соответствии с компетенцией, не рассматривать дела касательно деятельности Государственной Думы или Совета Федерации ФС РФ. И представительных органов субъектов РФ.

По иерархии институт Уполномоченного подразделяется на федеральный и региональный уровень. Лицо вправе избрать для подачи жалобы любой орган, поскольку сторона обращения не указан. Таким образом, гражданин может начать процесс с подачи прошения напрямую на федеральный уровень. Но, если в случае неодобрения, на региональном уровне, он вправе, обратиться, поэтому же основанию и на федеральный уровень.

По общему правилу, срок исковой давности для подачи жалобы на стол омбудсмена, составляет один год, со дня нарушения права гражданина или с

момента, когда ему стало известно об этом. Если омбудсмен проявит благородство и сочтет, что упущенный срок подачи заявления, произошли по обстоятельствам, не зависящим от субъекта, то по своему желанию может принять жалобу.

Требования к реквизиту, являются стандартными и должны содержать: фамилию, имя и отчество заявителя, адрес проживания, краткое изложение существа дела, форму нарушения права, информацию о лице, нарушившем право. К ней должны быть приложены копии первичных документов, изданные судом или административным органом.

ФКЗ «Об Уполномоченном...» устанавливает, право: 1) принять на рассмотрение жалобу; 2) отказать в принятии, с обязательной мотивировкой; 3) проинформировать заявителя о методах защиты своих прав; 4) или передать заявление по подведомственной структуре, ответственному органу к компетенции отнесено существо дела<sup>33</sup>.

В случае принятия жалобы, он должен уведомить потерпевшего. Но жалоба, не единственный способ инициирования расследования. Если потерпевший не способен самостоятельно подать прошение по причине здоровья или по независящему от него, то Уполномоченный по своему усмотрению может решить возбудить делопроизводство. Но, как указывает ФКЗ, это может произойти «...при наличии массовых нарушений прав и свобод человека, ... либо в случаях имеющих общественное значение...»<sup>34</sup>.

Анонимные жалобы отправляемые Уполномоченному не рассматриваются. А сама подача, для истца является бесплатной, так как она не облагается государственной пошлиной.

Далее в процессе рассмотрения дела, Уполномоченный может обращаться за консультацией в компетентные органы государственной власти, прося оказать содействие в выяснении обстоятельств дела. Конечно,

---

<sup>33</sup> ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26.02.97. N 1-ФКЗ. (с изм. и доп. от 16 октября 2006г.). Режим доступа: URL:

<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=193166> дата обращения (02.04.2016)

<sup>34</sup> ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26.02.97. N 1-ФКЗ. (с изм. и доп. от 16 октября 2006г.). Режим доступа: URL:

<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=193166> дата обращения (02.04.2016)

оно не может поручиться органу действие или бездействие должностных лиц, которого и являются предметом спора.

При принятии жалобы на рассмотрение, Уполномоченный имеет право, при проведении проверки:

- Беспрепятственно посещать, органы государственной власти и местной власти, присутствовать на их совещаниях и конференциях, получать всю нужную документацию; и воинские части.
- Требовать объяснений от должностных лиц и государственных служащих, исключением являются судьи.
- Проводить совместно проверку с третьими органами.
- Поручать учреждениям проведение экспертных исследований и подведения итогов, входящих в дело обстоятельств.

Дополнительно, наделен правом безотлагательного приема у руководителей всех органов любого уровня, и объединений, с разной организационной формой, находящиеся на территории страны. В том числе, с лицами находящимися на местах административного содержания.

Из прав Уполномоченного, вытекают соответственно обязанности исполнительных органов власти:

- бесплатно предоставлять запрошенную информацию;
- не препятствовать выдаче документов и материалов (направляются не позднее 15 суток, с момента запроса);
- дать объяснения по имеющимся сведениям;
- содействовать в разрешении дела;
- проводить по просьбе, ряд исследовательских мероприятий (экспертизы).

Федеральный закон 90-х годов, пополнил ряд полномочий омбудсмена в области совместной работы с правоохранительными органами. Она обязывает, сотрудников по «...ходатайству Уполномоченного, требующего передать материалы уголовного дела, для вынесения протеста, в пределах своей компетенции, на вступившие в законную силу приговор, определения

суда...»<sup>35</sup>. В нем зафиксировано, право затребовать, уголовные дела производство по которым было прекращено, либо по материалам, отказанным в возбуждении дела.

При изучении материалов дела, он должен исходить из принципа общей справедливости, и находя недочёты и ошибки в них, должен, как указывает ФКЗ, организовать встречу, с должностными лицами исполнительных органов, «...чьи решения, действия или бездействия обжалуются, и дать возможность объясниться по вопросам, подлежащим выяснению...»<sup>36</sup>.

Подводя итог, он обязан направлять органам в лице руководителей, в действия которых усматривает нарушение прав и свобод граждан. Но и указать меры, необходимые для их восстановления. В ответ, данный орган должен отправить заключение с выводами в месячный срок. Акт публикуется в печати для массового ознакомления.

«По завершению расследования, он исполняют следующие действия:

1. Обращаться в суд для защиты человека и гражданина, нарушенное действием или бездействием должностных лиц, работников государственных или муниципальных органов;
2. Обратиться в орган, направив ходатайство для возбуждения административного разбирательства или уголовного дела, по отношению к его должностным лицам;
3. Направлять запрос в суд, сообщая о нарушении, а если оно было совершено непосредственно самим судом, то уведомить прокуратуру;

---

<sup>35</sup> ФЗ «О внесении дополнений в Уголовно-процессуальный кодекса РСФСР» от 17 марта 1997 года. -№51. Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=13682> дата обращения (06.04.2016)

<sup>36</sup> ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26.02.97. N 1-ФКЗ. (с изм. и доп. от 16 октября 2006г.). Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=193166> дата обращения (06.04.2016)

4. Уведомить Конституционный суд РФ, о злостном нарушении прав граждан, в процессе правоприменительной деятельности»<sup>37</sup>.

Доклад Уполномоченного за 2015 года, приводит данные представляющие действительное положение российского общества. В нем он просит обратить внимание, «на следующие источники угроз:

- a) факты повсеместной коррупции, которая является основной причиной нарушения прав человека;
- b) похищения людей, торговля людьми;
- c) бытовое и домашнее насилие;
- d) не соответствующая современным требованиям, организация безопасности движения на дороге;
- e) пренебрежение экологической безопасностью при вмешательстве промышленников – лоббистов»<sup>38</sup>. Эти явления опасные для российского общества являются лишь частью, угроз угрожающих неотчуждаемым правам человека.

В 2015 году, по данным Уполномоченного, углубленно изучившего социально-экономическое неравенство в нашем обществе, выявлено, что на долю 10 % наиболее обеспеченных граждан, приходится более 30 % всех благ и денежных средств. В то время как 10 % менее защищённого слоя населения обладают лишь 2 %. Следовательно, заключает омбудсмен, число семей, где заработок ниже прожиточного минимума, возрос по сравнению с прошедшим годом, и составило 19 миллионов человек.

В своем сообщении он упоминает, ещё и о «региональной асимметрии», проявляющийся в существенном разрыве между доходами благоприятных и менее благоприятных субъектов Российской Федерации. В нашем году она усилилась из-за экономических обстоятельств, что нанесло сильный удар и по социально не защищенному слою населения. Для

---

<sup>37</sup> Там же. Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=193166> дата обращения (08.04.2016)

<sup>38</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 24.03.2016 «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год». Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=653103> дата обращения (08.04.2016)

сравнения, наибольшая номинальная начисленная «заработная плата была зафиксирована в Ямало-Ненецком автономном округе..., самая низкая – в Республике Дагестан»<sup>39</sup>.

По мнению, Уполномоченного, данные из официальных источников и статистика, приводимая аналитическим фондом «Общественного мнения», получившая в ходе опроса следующие результаты, гласящая, что 2015 году менее 36 % граждан, согласны с утверждением, что их права соблюдаются, является более точными. Поскольку, информация приводимая, самими органами правопорядка, порой могут сильно отличаться, из-за желания сотрудников не выдавать негативных факторов и ухудшения имиджа органа.

Экономическое благополучие, важный признак, так как в крупных городах и столицах субъектов люди настроены не так скептически как жители маленьких городов.

За счет информированности и появления всемирной сети интернет, наблюдается рост количества обращений.

Помимо рассмотрения жалоб, Уполномоченный выполняет важную аналитическую функцию, информацию он может черпать из Аналитического агентства «Фонда общественного мнения». В докладе 2014 года, приводятся данные: о 47 % граждан страны, указывающие, что заработной платы им хватает только на еду. А траты на остальные нужды является, невоплотимы<sup>40</sup>. В функции Уполномоченного, после обобщения полученной информации, входит:

1. Направить государственным органам и их должностным лицам, органам местного самоуправления свои предложения или замечания, касательно усовершенствования защиты прав человека.

2. Уведомлять субъектов, наделенных правом законодательной инициативы, направляя вспомогательные документы ориентирующие их на

---

<sup>39</sup> Там же. Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=653103> дата обращения (08.04.2016)

<sup>40</sup> Права человека, резонансные проблемы общества и гражданская активность. По результатам исследования ФОМ "Обеспечение прав человека как важнейший критерий качества жизни". М., ФОМ, декабрь 2014 г. С. 8.

обдумывание, усовершенствование, а так же дополнение и изменение законодательных актов. Если должностные лица, федерального или регионального уровня, нарушили установленные законом права и свободы человека в процессе исполнения своих обязанностей, в силу нахождения в законодательстве пробелов или в случаях, когда законодательство Российской Федерации, противоречит общепризнанным принципам справедливости.

В случаях массового или грубого нарушения прав, Уполномоченный имеет права, в пределах компетенцией по своему заявлению, выступить на очередном заседании нижней палаты Федерального Собрания РФ. На заседании, он выступает как, своего рода гарант, прав граждан и с предложением о создании комиссии, с проведением расследования по факту нарушения политических, гражданских или экономических прав граждан. Уполномоченный так же является председателем комиссии или входит в состав его членов.

На взгляд, многих специалистов в этой области, некоторые положения, установленные в законе, требуют доработки.

- необходимость наделения Уполномоченного правом законодательной инициативы; но она требует внесение поправок и в 104 статью Конституции РФ, именно она определяет круг лиц наделенных правом законодательной инициативы. Но любые изменения в нормативно-правовом статусе омбудсмена, требуют внесения изменений в ряд законов, поэтому необходимо начинать с самой Конституции. Например, наделить правом во многом схожим с правами других федеральных органов; можно внести поправки в статью 125, наделяющее Уполномоченного напрямую обращаться в Конституционный Суд РФ, не только по обжалованию спорных моментов, но и с просьбой о растолковании нормы права в Конституционный Суд Российской Федерации.

Сейчас описание норм ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека» носит абстрактный и неконкретный характер.

Наиболее лучший вариант, обрисовки записан в «законе «Об Уполномоченном по правам человека в городе Санкт-Петербург»»<sup>41</sup>.

Считаю, что ежегодный доклад Уполномоченного можно отнести к значительным актам, издаваемым органами исполнительной власти, так как; во-первых, он направляется во все высшие инстанции власти в РФ, то есть, Президенту РФ, Федеральному Собранию РФ и Правительству РФ; во-вторых, оно зачитывается на собрании в Государственной Думе РФ, в котором предоставляется полный отчет, о годовой деятельности; в-третьих, на доклад ставится штамп Государственной Думы, означающий ознакомление и принятие данного доклада.

Поэтому на наш взгляд, нужно усовершенствовать ФКЗ путём дополнения его из других источников как выше упомянутый закон. Поскольку в российском законодательстве часто встречается проблематика, появляющаяся в не четком формировании содержащейся нормы в законе. Мы считаем, что это первая задача.

Кажется существенным упущением, может послужить не чёткая формулировка в ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека» субъектов, чья деятельность может подвергаться проверке со стороны омбудсмена. К примеру, высшие должностные лица, или государственные служащие их действия так же могут обжаловаться, но при этом практическая деятельность и стадии не регламентированы. Одним словом, много пробелов начиная с момента обращения в суд, ходатайство о возбуждении административного, уголовного или дисциплинарного производства.

3. Одни из формирующих структуру органа Уполномоченного, является его взаимодействие с исполнительными органами, включая МВД, множество служб по надзору и наказанию, в этот список входит и прокуратура и суды Российской Федерации. Хоть он и является контролирующим органом, и в его перечень над которыми он подвластен они

---

<sup>41</sup> Закон Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» от 30 декабря 1997 года №277-77. Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=170866> дата обращения (10.04.2016)

и входят, но он «ведет и производство,... хотя это государственные органы и органы местного самоуправления, а так же их должностные лица»<sup>42</sup>. Основным источником деятельности омбудсмента служит ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ»<sup>43</sup>.

Некоторые российские ученые, указывают что, роль Уполномоченного в регулировании проверок на жалобы, по их мнению «второстепенно и отводит ему роль иных средств правовой защиты»<sup>44</sup>. Основной задачей Уполномоченного, установлено обеспечение должной работой механизма, стимулирования применения средств защиты органами и их должностными лицами. Это демонстрирует наличие в ней достоинства. Но, в законах - о судах и о прокуратуре, не закреплена их обязанность, оказывать ему помощь. Данная не точность, безусловно, усложняет работу.

На наш взгляд, положительным шагом стало бы издание Единого координационного указа. Он оказал бы значимую помощь омбудсмену в его работе, определяя сроки процессуальных прошений и ответственности на их нарушения со стороны компетентных органов, помог бы установить более тесные связи с исполнительными органами.

Создается впечатление, что расширение полномочий в сфере гражданских правоотношений данного органа улучшило бы состояние прав граждан. Считаю необходимым усовершенствовать его, путем транскрипции неклассических правовых институтов омбудсмента с западных стран, которые в этом вопросе продвинулись намного глубже нашей российской правовой системы. Следует еще уделить внимание, омбудсмену в англосаксонской правовой семье. В котором, заметна взаимная соподчиненность генерального управления прокуратуры США и института омбудсмента, а так же всех его представительств в каждом штате.

---

<sup>42</sup> ФКЗ от 26.02.1997 №-1 (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=193166> дата обращения (10.04.2016)

<sup>43</sup> Там же. Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=193166> дата обращения (10.04.2016)

<sup>44</sup> Бойцова В.В. Служба защиты прав человека: Мировой опыт. – М.: - 1996. – с. 46.



### 3.3 Проблематика Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Сложность этого вопроса заключается не в отсутствии, и даже, на мой взгляд, проблема не в правоприменительной деятельности, а скорее, возможно, в нежелании большинства людей бороться за них. Поскольку, миролюбивое чувство, прививающееся нам с малых лет, может сказаться негативно на нашем восприятии мира. И тут следует изучить психологический подход к пониманию и восприятию права.

Я согласен, с известным ученым Л. И. Петражицким и его мнением, что «юриспруденция связана с человеческой психикой»<sup>45</sup>, в своих трудах, право рассматривается им, как второстепенный продукт различных психологических установок, и эмоций человека. Мы думаем, что в определенной сфере человеческих отношений, в некий период человек останавливается из-за не демократических мер принимаемых в обществе, идет стагнация. С пройденным временем, он не воспринимает себя, как личность, наделенная неотъемлемыми правами. Поскольку на интуитивном уровне он ощущает, что не заслужил право иметь их. И вообще этот вопрос очень глубок и требует дальнейшего анализа и всестороннего изучения. «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией»<sup>46</sup>. Следовательно, мы можем говорить о праве человека и гражданина, и на защиту своих нарушенных прав в органе Уполномоченного. Но, к сожалению как указывают многие специалисты в этой области, на сегодняшний день, Уполномоченный по правам человек, представляет собой, абстрактный

---

<sup>45</sup> Статья Грищенко Н.П. Психологическая теория Л. И. Петражицкого. «Юридическая помощь». – 2008. Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJI;n=29383> дата обращения (11.04.2016)

<sup>46</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993)(с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №-6, от 30.12.2008 №-7, 05.02.2014 №-2, 21.07.2014 №-11). Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=2875> дата обращения (11.04.2016)

механизм который в российских реалиях не имеет весомых полномочий оказывая лишь посредственные услуги гражданам. А идеалы, с которыми создавался, видимо, утеряны в прошлых эпохах.

Рассмотрим основные проблемы Уполномоченного в Российской Федерации:

1. Одной из проблем представляется, не восприятие большинства органов государственной власти, института Омбудсмана, как:

- а) орган восстановления нарушенных права граждан;
- б) равный себе институциональный орган, наделенный тем же перечнем полномочий;
- с) орган, имеющий компетенцию, контроля за совершенными и совершаемыми действиями должностных лиц исполнительных органов;

Нужно констатировать факт, что Институт омбудсмана в России еще не представляет собой важное дополнение «правообеспечительного механизма»<sup>47</sup>. Так же он существует наряду с административным, судебным и парламентским надзором, которые реализуют конкретные задачи по охране прав граждан. Но для выполнения этих целей необходимо внести изменения в Конституцию РФ. Последовав примеру большинства «латиноамериканских государств, как: Аргентина, Колумбия, Боливия...»<sup>48</sup>. Идея заложенная, в институте омбудсмана, возникла с необходимостью отчасти разгрузить судебную систему, и одновременно появилось понимание, что без нового органа, на которые будут возложены дополнительные функции по защите прав граждан от административного произвола, не быть развитию и всего государства. На сегодняшний день, в оборот входит досудебное решение дел. А деятельность омбудсмана разрешает конфликты и разгружает судебный аппарат и без того имеющий множество дел. Так считает О. А. Шеенков<sup>49</sup>. И мы, безусловно, согласны с его точкой зрения.

---

<sup>47</sup> Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека - защитник прав граждан; отв. ред. Б.Н. Топорнин; РАН. - М.: -1998. – с. 82.

<sup>48</sup> Комарова В.В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право. – 1999. – с. 21.

<sup>49</sup> Шеенков О. А. Зарождение и развитие Омбудсмана: мировой опыт/ О. А. Шеенков; под ред. А. Н. Ежова. – М.: Юпитер, 2004. – с. 16.

Следующей проблемой представляется, не столь широкий круг полномочий. Согласно опросам среди жителей населения крупных городов, мы получим большое количество пожеланий и рекомендаций о наделении Уполномоченного правами различного спектра. А для этого нужно согласованное действие с Государственной Думой, создание единого механизма, а для её контроля «комитет по делам Парламентского уполномоченного»<sup>50</sup>.

Также для укрепления позиций омбудсмана, положительным эффектом было бы привлечение политических партий в процесс выдвижения и избрания кандидата. Это позволит решить ряд проблем и более того, исчезнет надобность в деполитизации института, поскольку с политическими вопросами ему так или иначе приходится сталкиваться.

Спорным до сих пор остается порядок назначения и освобождения с поста омбудсмана. Законодательство Российской Федерации не приведено в соответствие с мировыми требованиями, международных организаций. А главным условием этих международных конвенций, является предоставление гарантий прав и свобод, а так же надежный механизм назначения на должность.

Конкурентная борьба между федеральными органами за право влияния и создания лучшего имиджа перед высшим руководством страны, втягивает Институт Уполномоченного, в неравную для него схватку. И оказывается в пучине политических игр и социально-экономических сил, под влиянием которых сам непосредственно и возникает. Тут мы можем заметить аксиому, получается, должность омбудсмана придумана, и разработана теми же органами, деятельность которых она и должна контролировать...

Проблема была довольно тонко замечена экс-президентом РФ Д.А. Медведевым в 2008, и проявилась она в подписании им нескольких указов. Явным признаком совершенствующейся российской правовой системы, в области защиты гарантированных конституцией прав, мы можно указать,

---

<sup>50</sup> Сунгуров А. Ю.: Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика. – СПб.: Норма, - 2005. – с. 97.

внесение изменений в ФКЗ №-1 «Об Уполномоченном по правам человека», поправка, внесенная в статью 36.1: «о создании в субъектах РФ наблюдательных комиссий для целей содействия в реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания»<sup>51</sup>.

2. Заметным недочётом может служить, не организованная и сложная, процедура обращения. Основной причиной появления Института омбудсмена послужила, необходимость с которым столкнулось государство в процессе выполнения своих контрольных функций, над деятельностью органов исполнительной власти. Проблема выявляется во многих стадиях, начиная с обращения и заканчивая непосредственной защитой прав гражданина в судах. И поэтому, главный смысл создания института омбудсмена, а именно эффективное разрешение споров, возникающее между гражданами и федеральными органами исполнительной власти. Лиц подающих жалобу Уполномоченному с каждым годом возрастает. И необходимо, значит, улучшить структуру органа, чтобы большее количество поступающих ходатайств принималось к производству, а их проверкой занимались более четко. Представляется важным шагом, организация городских омбудсменов, и создание единой сети, во главе с председателем, с отдельным федеральным финансированием. Но это в свою очередь выведет этот орган из опеки Государственной думы. Хотя, по мнению А.В Мелехина, парламент уже потерял контроль над ней<sup>52</sup>.

Недостаточная четкость в описании правового статуса в Конституции устанавливающего должность Уполномоченного, представляется так же важной проблемой. К тому же с ней сталкиваются и на региональном уровне. Как и с другой проблемой, а именно, имеющей прорехи в механизме назначения кандидата.

---

<sup>51</sup> ФКЗ от 10.06.2008. №3-ФКЗ «О внесении изменения в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (одобрен СФ ФС РФ 30.05.2008). Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=77566> дата обращения (12.04.2016)

<sup>52</sup> Мелехин А. В. Институт омбудсмена в системе государственной защиты прав человека в государствах Британского содружества / А. В. Мелехин // Юридический мир. – 2007, - №7, - с. 21.

Одной из существенных задач стоящих перед законодателями это решение вопроса о наделении властными полномочиями омбудсмана, так как на сегодняшний день, у него нет мер юридического воздействия, на правонарушителя и порой его решения установленное по отношению к должностным лицам, ими не исполняется и отчасти это зависит, от отсутствия мер принуждения.

Усовершенствование этапов и механизмов защиты прав и свобод человека, главенствующая задача для государств. А орган, под названием Уполномоченный по правам человека, выполняет одну из важных в этой цепи процедур, обеспечивающая не только соблюдение прав человека, но и связь, балансирующая между гражданами и органами властных структур.

Работу в этом направлении необходимо вести кропотливо, так как исследования этой темы ещё не окончено, и следует их продолжать, расширяя тему и предлагая свои идеи для улучшения положения деятельности, Уполномоченного по правам человека, и возможно это станет позитивным шагом в деле демократизации государственных институтов, и положит начало росту политического имиджа Российской Федерации в международной арене.

Изучение законодательства РФ и международных актов показывает, что оптимальное научное и практическое решение по множеству ключевых вопросов темы в нашей стране не найдены. И в большой части эти замечания относятся к законодательной сфере, требующей множества доработок в существующих актах, изменений или дополнений в других.

Возникновение этого института в Российской Федерации, справедливо, нужно заметить, формировалась на основе инновационного подхода. Его появлению, способствовало, не международное обязательство, а внутренние процессы, руководство которым перешло на молодую номенклатуру нового государства. Но для стран Европы, желающих быть, членами европейских организаций, как ОБЕС, необходимо введения института Уполномоченного, как обязательное условие.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В любом развитом государстве должна быть система, обеспечивающая надежную защиту права человека, тем более, если оно стремится назвать себя демократическим.

Большинство государств в наше время стремятся идти в «ногу со временем». Тем самым, создают новые институты, в их числе и институт Уполномоченного.

Данная тема является интересной с одной стороны с происходящими глобальными событиями в мире, при которых государство стремится сохранить свои позиции. А с другой, противоположной стороны, класс активных граждан осуществляющих защиту своих прав и гражданских свобод. И именно Институт омбудсмана, позволяет своевременно и в правовых рамках, не допустить посягательства на них со стороны государства, в лице своих органов и должностных лиц.

На основе выполненной работы можно сделать ряд выводов, используя данные разработанные многими учеными теоретиками и практиками, ссылаясь на международные и российские акты, на административные прецеденты зарубежных стран и конечно практику Уполномоченного в Российской Федерации, которую можно найти на официальном сайте или почерпнуть информацию из ежегодных докладов.

Являясь непосредственным участником отношений между гражданином и государством, омбудсмен не наделяется властными полномочиями, следовательно, и его решения не носят императивный характер.

Деятельность Уполномоченного похожа на правосудие, так как он занимается право-восстановительной практикой, и целью его работы не служит наказание виновного лица, а совершение справедливости, установление мира между сторонами.

В научных кругах «работу омбудсмана» относят к одной из форм

парламентского контроля, в том числе и в РФ, поскольку модель, действующая у нас была перенята от скандинавской.

Но при этом данный институт имеет ряд кардинально отличительных черт, делающий его более привлекательным для граждан, чьи права были нарушены, такие как, публичность, дающая возможность людям, пользоваться поддержкой полученной при общественном резонансе. К тому же, это новый орган, доверие к которому не было подвергнуто гражданами и, следовательно, вера в его не коррумпированность высока. Поэтому в правозащитном механизме государственной системы, орган Уполномоченного занимает перспективное положение, и популярность его растет с каждым днем, о чем указывают данные по проводимой статистике, о количестве обращений граждан.

Но не следует переоценивать и деятельность омбудсмена, положительные черты присущие ему могут так же сказаться на его бюрократизации, и в итоге привести к провалу задуманной идее.

Итак, подводя итог проведенной работы, мы обладаем знаниями, об истории возникновения, становление и развития института Уполномоченного, и не маловажно сказать о том, что в процессе исследования мы затронули Институт омбудсмена, именуемый на западе. Коснулись идей, лежащих в основе создания этого органа, и его предпосылок. И можем сказать, что деятельность «ответственного» по обеспечению и восстановлению прав граждан, является неотъемлемой частью всей правовой системы Российской Федерации, хотя и нуждается в доработках, о которых указали в предыдущей главе. К примеру, наделение его правом законодательной инициативы, способствовало бы мобильным переменам в изменяющихся общественных взаимоотношениях, так как, он работает более тесно с избирателями в каждом индивидуальном случае, и имеет больше сведений о происходящих в обществе сдвигах.

По немногим показателям, Институт омбудсмена в РФ отстает, от иностранных, по показателям продуктивности и уровню политической

свободы, но и в догоняющей политике есть свои положительные стороны.

Есть возможность применения технических и правовых средств, разработанных в тех странах, где этот процесс уже завершен или находится на конечном этапе.

И это можно рассматривать как положительный аспект, для отстающих стран.

Основные задачи, с которыми создавался институт Уполномоченного по правам человека, можно охарактеризовать как: 1) задачу по восстановлению нарушенных прав человека и гражданина; 2) благотворное воздействие, международному сотрудничеству в области защиты прав; 3) контроль и применение мер воздействия над органами власти; 4) как ориентир для законодательной системы, указывающей проблемы, решение которых необходимо, нормативным актом.

Для дальнейшего развития института, необходимо предоставление ему большего круга полномочий, что выведет его на более высокий уровень в сравнении с иными органами власти в Российской Федерации, которая окажет стимул к прогрессу во многих сторонах общества.

Но при этом нужно, качественно производить эти изменения, не копировать стандарты, принятые в других странах, которые навязываются нам. А идти своим путем, перенимая лучшее и добавляя своё.

Ставить точку в этой теме рано, она требует дальнейшего всестороннего изучения и предложения идей, путем преобразования, и применения новых идей, прийти к лучшему варианту, способствующему всеобщему благоденствию.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

## Нормативно-правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993г.). Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=2875> дата обращения (02.04.2016)
2. «Всеобщая декларация прав и свобод человека» (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948г.). Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=120805> дата обращения (02.04.2016)
3. Декларация прав и свобод человека и гражданина РФ от 22 ноября 1991г.// Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.-1991.-№52
4. Конвенция «О защите прав и основных свобод» (Заключённая в Риме от 04.11.1950) с изм. от 13.05.2004. Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=30222> дата обращения (03.04.2016)
5. Декларация прав ребенка. Принята резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 года. Режим доступа: URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/childdec.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec.shtml) дата обращения (12.04.2016)
6. Декларация прав ребенка притянута Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 г., Совет по правам человека. Режим доступа: URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/childdec.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec.shtml) дата обращения (12.04.2016)

7. «Устав Организации Объединённых Наций» (принят в Сан-Франциско 26.06.1945) Режим доступа: <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-i/index.html> URL: дата обращения (06.04.2014)
8. Конституция Швеции (Королевства Швеция) от 27 февраля 1974 г. Режим доступа: URL: [http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstitucija\\_shvecii.asp#sub\\_para\\_N\\_1003](http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstitucija_shvecii.asp#sub_para_N_1003) дата обращения (03.04.2016)
9. ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26.02.97. N 1-ФКЗ. (с изм. и доп. от 16 октября 2006г.). Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=193166> дата обращения (02.04.2016)
10. ФКЗ от 16.10.2006. №4-ФКЗ «О внесении изменений в статью 32 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (одобрен СФ ФС РФ 06.10.2006). Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=63272> дата обращения (02.04.2016)
11. ФКЗ от 10.06.2008. №3-ФКЗ «О внесении изменения в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (одобрен СФ ФС РФ 30.05.2008). Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=77566> дата обращения (02.04.2016)
12. Указ Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека» от 04.08.94 N 1587. Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=4197> дата обращения (09.04.2016)
13. Указ Президента Российской Федерации от 18 октября 1996 г. N 1457 «Об утверждении Положения о Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации». Режим доступа: URL:

<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=237582> дата обращения (09.04.2016)

14. Указ Президента Российской Федерации от 10 сентября 2001 г. N 1120 «О внесении изменений и дополнений в Положение о Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 18 октября 1996 г. № 1457, и об утверждении состава Комиссии». Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=255109> дата обращения (04.04.2016)

15. Указ Президента РФ от 05.05.2005 №505 (ред. от 25.07.2006) «О совершенствовании оплаты труда Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности федеральной государственной службы в рабочем аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации». Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=62098> дата обращения (04.04.2016)

16. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13 февраля 2004г. №77- IV ГД «О назначении Лукина Владимира Петровича на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации». Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=327054> дата обращения (02.04.2016)

17. Постановление Государственной думы Федерального Собрания РФ от 18 марта 2014 года. № - 3939. «О назначении Памфиловой Эллы Александровны на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации». Режим доступа: URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102171764&intelsearch=%CE+%ED%E0%E7%ED%E0%F7%E5%ED%E8%E8+%CF%E0%EC%F4%E8%EB%EE%E2%EE%E9+%DD%EB%EB%FB+%C0%EB%E5%EA%F1%E0%ED%E4%F0%EE%E2%ED%FB+%ED%E0+%E4%EE%EB%E6%ED%EE%F1%F2%FC+>

%D3%EF%EE%EB%ED%EE%EC%EE%F7%E5%ED%ED%EE%E3%EE+%EF%EE+%EF%F0%E0%E2%E0%EC+%F7%E5%EB%EE%E2%E5%EA%E0 дата обращения (09.04.2016)

18. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания от 22 января 1998, №2134-П ГД «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (с изм. и доп. 17 ноября 2006). Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=646200> дата обращения (03.04.2016)

19. Определение Конституционного Суда от 12.03.2002 №40-О « По ходатайству Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации об официальном разъяснении постановления конституционного суда российской федерации от 5 июля 2001 по делу о проверке конституционности постановления государственной думы « О внесении изменения в постановление государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об Объявлении амнистии в связи с 55-летием победы в великой Отечественной Войне 1941-1945 годов». Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=36682> дата обращения (04.04.2016)

20. Закон города Москвы от 15.04.2009. № 6 (ред. от 16.12.2015) «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве». Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MLAW;n=167410> дата обращения (03.04.2016)

21. Закон Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» от 17 декабря 1997г. (с изм. на 11 сентября 1998 года). Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=170866> дата обращения (03.04.2016)

22. Закон Самарской области «Об уполномоченном по правам человека в Самарской области» от 15 мая 2000 г. № 45. Режим доступа: URL: <http://asozd.samgd.ru/bills/1455/> дата обращения (09.04.2016)

Доклады Уполномоченного по правам человека:

23. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год перед СФ ФС РФ. Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=389170> дата обращения (04.04.2016)
24. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 07.05.2015. (Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год перед СФ ФС РФ). Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=621893> дата обращения (04.04.2016)
25. Доклад Уполномоченного по правам человека от 24.03.2016 года (Доклад Уполномоченного по правам человека за 2015 год перед СФ ФС РФ). Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=653103> дата обращения (08.04.2016)

Научная литература:

26. Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Норма, - 2009. - 512 с.
27. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека: Мировой опыт. – М.: -1996. - 408 с.
28. Башимов М.С. Институт омбудсмена (Уполномоченного по правам человека и гражданина) в Российской Федерации и за рубежом./ М.С.Башимов М.: - 1997. - 142 с.
29. Зубенко В.М. Общественный контроль в пенитенциарных учреждениях для несовершеннолетних и институт Омбудсмена. // Российский следователь. - 2003. -№2. – 38 с.
30. Комарова В.В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. // Государство и право. - 1999. - №9. – с. 21-31.
31. Локк Дж. Сочинения в трех томах: Т. 3. / Дж. Локк. М., - 1988. - 668 с.

32. Миронов О.О. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в ее субъектах: под ред. О.О. Миронова. - М.: Юридическая литература. - 2000. - 208 с.
33. Середа А. Г. История конституционализма в испаноговорящих государствах Латинской Америки: - М.: - 2003. – 235 с.
34. Соколова А.Н. Институт омбудсмана на планете Земля / Под ред. проф. А.Н. Соколова. Калининград: КЛЮИ МВД России. – 2005. - 65с.
35. Сунгуров А. Ю. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: Учебное пособие / Под ред. А.Ю. Сунгурова.- СПб.: - 2003. - 312 с.
36. Сунгуров А. Ю.: Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика. – СПб.: Норма, - 2005. – 384 с.
37. Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека - защитник прав граждан; отв. ред. Б.Н. Топорнин; РАН. - М.: - 1998. - 152 с.
38. Хиль-Роблес, А. Парламентский контроль над администрацией. - М.: Издательство "Ad Marginem".: - 200. - 335 с.
39. Шеенков О. А. Зарождение и развитие Омбудсмана: мировой опыт/ О. А. Шеенков; под ред. А. Н. Ежова. – М.: Юпитер, - 2004. – 151 с.
40. Anderson, Stanley V. Ombudsman papers: American experience and proposals, With a comparative analysis of ombudsman offices, by Kent. M. Weeks./ Stanley V Anderson. -Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California, -1969. - 407 p.
41. Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings. – Amsterdam.: - 2000. - 500p.
42. Guillot B. The United States Association of Ombudsman // International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys. Greenwood Press. V. 1. 1983. - 473 P.
43. Waxman E., Gadlin H. An Ombudsman Serves as a Buffer Between and Among Individuals and Large Institutions // Dispute Resolution Magazine. Summer - 1998.

44. Уполномоченные по правам человека (омбудсмены) стран Европы и СНГ: Сборник нормативных правовых актов.- М.: - 2003. - 208 с.

Статьи:

45. Башимов М. Институт Омбудсмeна в странах СНГ и Балтии: Российская Юстиция -2007. -№6. – с 68-73.

46. Статья Грищенко Н.П. Психологическая теория Л. И. Петражицкого. «Юридическая помощь». – 2008. Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJ;n=29383> дата обращения (11.04.2016)

47. Мелехин А. В. Институт омбудсмeна в системе государственной защиты прав человека в государствах Британского содружества / А. В. Мелехин // Юридический мир. – 2007. - №7. - 69-75 с.

48. Статья Левада-Центр. Уполномоченный по правам человека в РФ. Режим доступа: URL: <http://www.levada.ru/2014/02/17/upolnomochennyj-po-pravam-cheloveka-v-rf> дата обращения (14.04.2016)