

УДК 341.231.14+347.63

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Е.А. Рязанова¹

¹ Тверской государственный университет,
юридический факультет

В работе рассмотрены правовые основы регулирования института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, уполномоченных по правам ребенка при Президенте РФ и уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ. Сделаны выводы, что правовое регулирование института уполномоченного по правам человека в субъектах РФ имеет много схожих черт с регулированием этого института в Российской Федерации, а институт уполномоченных по правам ребенка имеет разнообразную правовую основу в различных субъектах, поэтому необходимо принять федеральный закон, закрепляющего правовой статус уполномоченного по правам ребенка в РФ, который позволит создать основу правотворчества субъектов РФ в данной сфере.

Ключевые слова: *права и свободы человека, омбудсмен, уполномоченный по правам человека, уполномоченный по правам ребенка.*

Любое демократическое государство ставит своей высшей целью обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Определив в ст. 2 Конституции Российской Федерации¹, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства, - нашего государство тем самым предопределило сущность, в том числе, и государственного строительства. Деятельность всех созданных и создаваемых органов государства должна быть подчинена принципу, закрепленному в ст. 2 Конституции РФ. Для обеспечения государственных гарантий в области прав и свобод человека и гражданина в различных государствах создаются специальные институты, деятельность которых направлена на обеспечение гарантий соблюдения и реализации прав и свобод человека. Всегда и во все времена защита связывалась именно с судебными органами. Многогранность отношений человек - общество - государство приводит к тому, что помимо судебной защиты необходимы и иные органы, которые будут помогать осуществлять право на граждан за защиту.

¹ РГ 25 декабря 1993 г.

Одним из таких институтов является институт уполномоченного по правам человека.

Институт Уполномоченного по правам человека – омбудсмана (омбудсмена), имеет довольно своеобразную историю становления. Возникший в 1809 г. в Швеции, он пережил изменение полномочий независимого должностного лица, контролирующего гражданскую службу, суды и официальную церковь, и обладающего императивными полномочиями по реализации ответственности должностных лиц, в должностное лицо, которое было призвано защищать права граждан в их отношениях с исполнительными органами и усовершенствовать практику этих органов¹. Международные правовые акты сыграли далеко не последнюю роль в становлении института омбудсмана. Даже в урегулировании вопросов мира, ООН использует институт омбудсмана. Так например, в соглашениях 1992 г. между правительством и повстанцами в Эль-Сальвадоре, послужившими прекращению двенадцатилетней войны, одним из условий урегулирования конфликта было создание поста советника по защите прав человека².

Сегодня более чем в ста странах мира есть уполномоченные по правам человека. Как отмечено на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в России, опыт их работы в странах Восточной Европы (Польше, Венгрии, Румынии, Словении и др.) показывает, что создание таких структур в большинстве случаев обеспечивает восполнение отсутствующего звена в отношениях государственной власти и населения, способствует строительству демократического правового государства, развитию правосознания граждан и должностных лиц³.

В Российской Федерации идея учреждения института Уполномоченного по правам человека впервые получила юридическое выражение в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 года Верховным Советом РСФСР⁴. В ст. 40 Декларации предусматривалось, что парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации возлагается на Парламентского уполномоченного по правам человека. Парламентский уполномоченный по правам человека назначается Верховным Советом РСФСР сроком на 5 лет, подотчетен ему и обладает той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР. Полномочия Парламентского уполномоченного по правам человека и порядок их осуществления устанавливаются законом.

¹ См.: Тимофеев М.Т. Институт омбудсмана в Великобритании и Ирландии: контроль, основанный на сотрудничестве. / АНО «Юристы за конституционные права и свободы». М.: Новая юстиция, 2006. С. 8 - 21.

² <http://www.un.org/ru/>.

³ <http://old.ombudsmanrf.ru/institut/institut.shtml>.

⁴ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

Согласно Декларации в РСФСР должен был быть принят специальный закон, регулирующий деятельность Парламентского уполномоченного. Однако такой закон не был принят.

С принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. институт уполномоченного по правам человека получил свою конституционно-правовую регламентацию. Пункт «д» ч. 1 ст. 103 Конституции относит к ведению Государственной Думы назначение и освобождение от должности Уполномоченного, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом. 4 марта 1997 года официально опубликован и вступил в силу Федеральный конституционный закон № 1- ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Он определил статус Уполномоченного, его компетенцию, порядок назначения и освобождения от должности, реализовав тем самым требования пункта «д» части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации. Федеральный конституционный закон установил, что Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. Согласно ст. 1 указанного закона, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Уполномоченный и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица, имеющим расчетный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба Российской Федерации (ч. 3 ст. 37 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ»). Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. По мнению М.С. Башимова, задачей этого нового института является обеспечение свободы отношений между гражданами и государственными структурами, защита граждан от правонарушений и бюрократических извращений¹.

Специфика государственного устройства России не может не отразиться на указанном институте. Поскольку российский федерализм предполагает наличие органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. Согласно ст. 5 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации

¹ См: Башимов С.М. Становление и перспективы института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // <http://www.lawmix.ru/comm/7947/>.

может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Как отмечено в специальной литературе, такое закрепление учреждения должности уполномоченного по правам человека в субъектах РФ является не императивным, а потенциальным¹. Во всех субъектах РФ, где создана должность уполномоченного по правам человека, уполномоченный и его аппарат являются государственным органом. Так, например, ч. 3 ст. 34 Законом Республике Саха (Якутия) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Саха (Якутия)» Уполномоченный и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица, имеющим расчетный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба Республики Саха (Якутия)². В Алтайском крае Работники аппарата Уполномоченного являются государственными гражданскими служащими Алтайского края (ч. 2 ст. 24 Закона Алтайского края от 11 ноября 2002 г. N 70-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае»³. Часть 2 ст. 14 Закона Тверской области «Об уполномоченном по правам человека в Тверской области» определяет, что Уполномоченный и его аппарат являются государственным органом с правами юридического лица⁴. При этом региональные уполномоченные не подменяют собой иные органы, способствуют осуществлению правозащитной деятельности, повышают ее эффективность и приближают государственные органы к населению при решении различного рода проблем. Институт омбудсмена является одним из правозащитно-препятствующих механизмов, показавших высокую эффективность и доверие со стороны общества⁵.

Во всех субъектах Российской Федерации, где создан пост уполномоченного, можно говорить о создании государственной структурной единицы, направленной на реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина, то есть на реализацию положений ч. 1 ст. 17 Конституции РФ.

¹ См.: Мархгейм М.В., Новикова А.Е. Формы и способы деятельности уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 5. С. 38.

² Сайт Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. // <http://ombu.ru/node/2493>.

³ Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае // <http://www.protmen.ru/index.php?c=nom/norm7>.

⁴ Официальный сайт Законодательного Собрания Тверской области // http://81.27.247.116:81/SESSION/S_zR3gKfr4/PILOT/main.html.

⁵ См.: Мархгейм М.В., Новикова А.Е. Формы и способы деятельности уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 5. С. 39.

Институт уполномоченного по правам человека С.А. Авакьян относит к одной из организационных гарантий осуществления и охраны основных прав и свобод, исполнения обязанностей гражданина¹.

Наличие института уполномоченного по правам человека, по мнению А.Н. Черткова, Т.А. Протасовой, сглаживает противоречия, возникающие в правовой системе, выступает важным институтом обеспечения безопасности, способствует формированию административных стандартов и этических принципов управления. Данный институт не стоит над всеми государственными правозащитными органами и является важнейшим дополнительным механизмом правообеспечения, действующего в государстве².

Новым для России является создание и другого органа – Уполномоченного по правам ребенка. Первым шагом в данном направлении стала ратификация Конвенции о правах ребенка в 1990 г. Уполномоченные по правам ребенка начали свое существование с учреждения такой должности законами субъектов Российской Федерации. А.Е. Новикова отмечает, что в виду отсутствия (до сентября 2009 г) единого акта, регулирующего порядок создания рассматриваемой должности в субъектах РФ, наблюдается различный порядок назначения и организации правового статуса таковых³. Под единым актом, полагаем, автор подразумевает Указ Президента РФ № 986.

Должность Уполномоченного по правам ребенка учреждена Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. N 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»: «В целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка в Российской Федерации постановляю:

1. Учредить должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка.

2. Установить, что Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации.

3. Принимая во внимание обращение Общественной палаты Российской Федерации, обеспечение деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка возложить на аппарат Общественной палаты Российской Федерации»⁴.

¹ См.: Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. / С.А. Авакьян. 4-е изд, перераб. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2010. С. 806 – 810.

² См.: Чертков А.Н., Протасова Т.А. Институт омбудсмена в странах СНГ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения, 2008. № 2. С. 33.

³ См.: Новикова А.Е. Институт уполномоченного по правам ребенка – элемент минимизации детской правозащитной рискованности. // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 30.

⁴ СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4312.

Согласно положениям п. 6 указанного нормативного акта, которыми вносятся изменения в Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. N 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы»¹, должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка является государственной службой.

Однако отметим, что Указ Президента РФ № 986 не разрешил проблему формирования поста уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ и не унифицировал нормы, определяющие его правовой статус. На наш взгляд, данный нормативный акт внес некоторую сумятицу в существующее понимание правового статуса уполномоченного по правам ребенка и его положение в общей системе государственных органов. В большинстве субъектов РФ, где существует должность уполномоченного по правам ребенка, эта должность, как уже говорилось выше, учреждена законами субъектов РФ, а сам уполномоченный назначается законодательным органом.

В некоторых субъектах Российской Федерации, где существует должность уполномоченного по правам ребенка, появился новый подход к формированию этого института – уполномоченный по правам ребенка назначается как помощник уполномоченного по правам человека в субъекте РФ. Как, например, это сделано в Тверской области. Иной подход к учреждению поста уполномоченного по правам ребенка виден при назначении его на должность главой субъекта РФ, например в Брянской области. Теперь же мы имеем еще одну модель – Уполномоченный по правам ребенка при Президенте РФ.

Как правило, в тех субъектах, где учреждена должность уполномоченного по правам ребенка, она является государственной службой.

При схожести функций, выполняемых уполномоченными по правам ребенка, мы видим явное расхождение в том, каким представляют место этого государственного органа в общей системе органов государственной власти Российской Федерации как в разных субъектах РФ, так и на Федеральном уровне. Федерального закона об уполномоченном по правам ребенка до сих пор не принято.

В литературе отмечено, что обобщенный опыт работы региональных уполномоченных по правам ребенка дает основания утверждать, что данный институт необходим в качестве важнейшего звена государственной системы обеспечения прав и законных интересов детей. Он не подменяет деятельность иных правозащитных элементов, а является независимым «мостом» между обществом и государством в специализированной сфере минимизации детских правозащитных

¹ СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 118 (с посл. изм.).

рисков¹. Таким образом можно говорить о создании еще одного государственного органа в области охраны и защиты прав человека, который однако, на наш взгляд, требует более полного правового регулирования, а именно:

1. Необходимо определить его место в структуре органов государственной власти, для этого учреждаться пост уполномоченных по правам ребенка должен не подзаконными актами, а законами.

2. Назначение уполномоченных по правам ребенка сделать прерогативой представительных органов субъектов РФ.

3. Статус Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ должен быть урегулирован законом РФ.

Таким образом практика формирования любого демократического государства, его функционирование не мыслимо без специальных государственных органов, занимающихся напрямую охраной и защитой прав человека. Несомненно, что уполномоченные по правам человека и уполномоченные по правам ребенка являются достаточно действенным и специфическим государственными правозащитными институтами, неотъемлемой частью государства, направленного на человека.

Список литературы

1. Тимофеев М.Т. Институт омбудсмана в Великобритании и Ирландии: контроль, основанный на сотрудничестве. / АНО «Юристы за конституционные права и свободы». М.: Новая юстиция, 2006.
2. Башимов С.М. Становление и перспективы института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // <http://www.lawnix.ru/comm/7947/>
3. Мархгейм М.В., Новикова А.Е. Формы и способы деятельности уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 5.
4. Мархгейм М.В., Новикова А.Е. Формы и способы деятельности уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 5.
5. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. / С.А. Авакьян. 4-е изд, перераб. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2010.
6. Чертков А.Н., Протасова Т.А. Институт омбудсмана в странах СНГ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения, 2008. № 2. С. 33.
7. Новикова А.Е. Институт уполномоченного по правам ребенка – элемент минимизации детской правозащитной рискованности. // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 5.

¹См.: Новикова А.Е. Указ. соч. С. 30.

THE STATE BUILDING IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS

E. Ryazanova¹

¹ Tver State University,
Law Department

The given work is devoted to legal bases of regulation of institute of the representative of human rights in the Russian Federation, representatives of human rights in subjects of the Russian Federation, representatives by the rights of the child are considered at the President of the Russian Federation and representatives by the rights of the child in subjects of the Russian Federation. We came to the conclusions that legal regulation of institute of the representative of human rights in subjects of the Russian Federation has many similar lines with regulation of this institute in the Russian Federation, and the institute of representatives by the rights of the child has a various legal basis in various subjects, therefore it is necessary to pass the federal law, the representative fixing legal status by the rights of the child in the Russian Federation which will allow to create a basis lawmaking subjects of the Russian Federation in the given sphere.

Keywords: *human rights and freedoms, the Ombudsman, Commissioner for Human Rights, the Ombudsman for Children.*

Об авторе:

РЯЗАНОВА Елена Александровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и таможенного права, e-mail: [lena_7765@mail.ru](mailto:lens7765@mail.ru).