

4. ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА, ГАРАНТИИ ИХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

4.1. МЕСТО ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Джамбулатов Сераздин Исаевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

Место работы: Кисловодский гуманитарно-технический институт

rector@kgti.tu

Аннотация: задача, стоявшая перед автором статьи, состояла в анализе становления и развития в Российской Федерации института Уполномоченного по правам человека, а также в определении его места в системе органов государственной власти. Проведенное исследование позволило определить особый статус Уполномоченного по правам человека в РФ, который обусловлен стоящими перед ним задачами, главная из которых – осуществление контроля за надлежащим исполнением законных прав, свобод и интересов граждан при реализации органами исполнительной власти и должностными лицами своих функций. Были установлены существенные признаки, присущие данному институту.

Модель: при написании работы были применены методы научного исследования, такие, как: диалектический, формально-логический, системно-структурный, метод изучения эффективности действия правовых норм, использование которых позволило автору изучить интересующие его объекты в их взаимосвязи, целостности, способствовало проведению всестороннего и объективного исследования.

Выводы: проведенное исследование позволило сделать вывод, что институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации занимает особое место среди органов государственной власти. Автором подчеркивается, что данный институт юридически нельзя отнести ни к одной из ветвей власти. Статус Уполномоченного закреплён в ранге высших должностей государства. Данный институт выступает связующим звеном между обществом и властью, способствуя сглаживанию противоречий между ними, обеспечивая защиту прав и свобод человека и гражданина. Его ценность состоит в доступности обращения к нему за защитой.

Ценность: работа может быть полезна студентам юридического факультета, в первую очередь при рассмотрении ряда тем по курсу «Конституционное право Российской Федерации», по спецкурсам «Права человека», а равно по иным дисциплинам учебного процесса, которые затрагивают механизмы защиты прав человека и гражданина.

Ключевые слова: омбудсмен, Уполномоченный по правам человека, защита прав и свобод человека и гражданина, органы государственной власти, контроль.

THE PLACE OF THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS IN THE SYSTEM OF STATE AUTHORITIES

Dzhambulov Serazhdin I., PhD in law, associate professor, associate professor state-and-law disciplines chair

Place of employment: Kislovodsk state humanitarian technical Institute

rector@kgti.ru

Abstract: the challenge facing the author of the article consisted in the analysis of formation and development in the Russian Federation the Commissioner for human rights, and to define its place in the system of bodies of state power. The conducted research allowed to determine the special status of the Commissioner for human rights in Russia, which is due to the challenges they face, the main of which – the control of observance of legitimate rights, freedoms and interests of citizens in the activities of Executive authorities and officials. There was a significant features that are unique to this institution.

Model: this work was based on methods of empirical and theoretical research, traditional dialectical and formal logic. Such methods as formal-dogmatic, statistical and others were used. Their use contributed to the study of the objects of interest to the author in their interrelationship, integrity, allowed for a comprehensive and objective study.

Conclusions: the conducted study allowed to conclude that the institution of the Commissioner for human rights in the Russian Federation occupies a special place among public authorities. The author emphasizes that the institution legally cannot be attributed to any of the branches of government. The status of the Ombudsman is enshrined in the rank of the highest positions of the state. The Institute acts as a link between the government and the society, contributing to the smoothing of contradictions between them, protecting the rights and freedoms of man and citizen. Its value lies in the availability of an appeal to him for protection.

Value: the work can be useful to law students, primarily when considering the number of topics for the course «Constitutional law of the Russian Federation», special courses «Human Rights», as well as other disciplines of the educational process, which affect the mechanisms of protection of the rights of man and citizen.

Keywords: ombudsman, Commissioner for human rights, protection of the rights and freedoms of man and citizen, public authorities, control.

Среди механизмов защиты прав и законных интересов граждан от произвола государственных органов управления и от злоупотреблений властью должностными лицами особое место у института омбудсмана, который впервые был учрежден в Швеции в 1809 году. В большей части мировых держав данный институт сформировался во второй половине 20 века. Наименование этой должности во многих странах различается, например, в Испании омбудсмана называют Защитником народа, в Великобритании – Парламентским уполномоченным по делам администрации, во Франции – Посредником, в Италии – Гражданским защитником, в США – Общественным адвокатом и помощником граждан, в Польше – Защитником прав граждан, в России – Уполномоченным по правам человека.

Примерно со второй половины XX века, институт омбудсмана рассматривается как существенный признак демократического общества, как форма контроля за административными органами. К примеру, во Франции омбудсмен является органом власти, который принимает жалобы на государственные органы и различные публичные организации в области их действий по отношению к обществу.

В Великобритании роль омбудсмана состоит в реализации контрольных функций над администрацией от лица законодательного органа и т. д.

В соответствии с определением, данным международной ассоциацией юристов, под институтом омбудсмана понимается служба, создание которой предусмотрено конституцией либо актом законодательной власти и которая возглавляется обладающим самостоятельностью публичным должностным лицом высокого ранга, ответственным перед законодательной властью, получающим жалобы от лиц, чьи права были нарушены государственными органами, служащими, нанимателями либо который действует по собственному усмотрению и наделен полномочиями проводить расследование, вносить рекомендации, направленные на корректировку действий и представлять доклады [8, с.180-181].

В Российской Федерации становление института Уполномоченного по права человека началось с введением в силу Декларации прав и свобод человека и гражданина в РФ от 22.11.1991 года, в которой прописаны основные гарантии предоставления прав и свобод человека и гражданина. Прообразом института Уполномоченного по правам человека стал Комитет по правам человека, преобразованный в последующем в Комиссию по правам человека при Президенте РФ. Должность Уполномоченного по правам человека была установлена Конституцией РФ 1993 года. Пункт «е» ч.1 ст.103 Конституции РФ наделяет Государственную Думу правом назначать и освобождать от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, который действует на основании Федерального конституционного закона. Сам же Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» был принят Государственной Думой 25 декабря 1996 года, 12 февраля 1997 года состоялось одобрение данного акта Советом Федерации, подписание Президентом РФ – 26 февраля 1997 года, официальное опубликование и вступление в силу 4 марта 1997 года [1]. Датой же официального начала легитимной деятельности в Российской Федерации государственного правозащит-

ного института Уполномоченного по правам человека можно считать 22 мая 1998 года. В этот день Государственной Думой Федерального Собрания РФ на должность Уполномоченного по правам человека был назначен Олег Орестович Миронов [2].

В качестве причин введения института Уполномоченного по правам человека в России М. И. Мартынкевич называет «необходимость защиты прав и свобод человека и гражданина, периодически нарушаемых органами государственной власти, должностными лицами, преимущественно, в области управления; потребность в повышении гарантий прав и свобод человека; недостаточность и неадекватность существующей системы разрешения жалоб на нарушения прав и свобод человека и гражданина» [5, с.179].

А. В. Мешкова подчеркивает, что принятие Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» было необходимо в связи с намерением России вступить в Совет Европы, одним из условий вступления было совершенствование и приведение действующего законодательства Российской Федерации в соответствие в общепризнанными нормами и принципами международного права [6, с.23].

С момента формирования данного правозащитного органа не прекращаются дискуссии о его месте в системе органов государственной власти.

Проводя анализ деятельности Уполномоченного по правам человека, необходимо выделить такую особенность в его правовом положении, как то, что данный институт юридически нельзя отнести ни к одной из ветвей власти, что говорит о его специфическом месте в государственно-правовой структуре общества.

То, что институт Уполномоченного по правам человека является органом государственной власти подтверждает п.3 ст.37 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека», в котором прописано, что Уполномоченный в Российской Федерации обладает такими же атрибутами, что и любой другой орган государственной власти [1]. К тому же в соответствии с Указом Президента РФ от 11.01.1995 №32 (ред. от 26.01.2017 №35) «О государственных должностях Российской Федерации» должность Уполномоченного по правам человека включена в Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации [3]. Таким образом, статус Уполномоченного закреплён в ранге высших должностей государства.

В связи с тем, что омбудсмен является по своей природе частью государственного аппарата, его можно рассматривать и как правовой институт гражданского общества. Он способствует сглаживанию противоречий между государством и социумом, легализирует власть исполнительных органов, а равно обеспечивает гарантию ответственности администрации перед обществом за осуществляемые ею действия.

Уполномоченный по правам человека не является и не должен быть контролирующей и надзирающей инстанцией по каждому административному решению. Статус должностного лица гарантирует действующим уполномоченным по правам человека независимость от исполнительно-распорядительных структур.

Можно согласиться с А. С. Халиным, что особая роль Уполномоченного заключается в том, что его местоположение сосредоточено как бы между обществом и

властью, выступает в некоторой степени «мостом» между ними, своеобразным каналом обратной связи [9, с.213]. С одной стороны, это государственный орган, обладающий достаточной степенью самостоятельности, и одновременно – это агент гражданского общества, который обязан своевременно отреагировать на нарушения прав человека различными государственными структурами и чиновниками и применить присущие ему меры воздействия. Он разрешает конфликты государственных, социальных и индивидуальных интересов, выравнивает «баланс сил» государства и общества в сфере защиты прав и свобод.

Институт Уполномоченного по правам человека в равной степени соотносится с системой государственных органов и органов государственной власти.

Как отмечает В. Г. Ищук: «Основа его работы – критическое сотрудничество с органами власти различных уровней и противостояние попыткам подорвать или исказить правовой характер государства» [4, с.85].

Особенности института Уполномоченного по правам человека в полной мере соответствуют характеристикам, которые присущи механизмам сдерживания произвола органов государственной власти по отношению друг к другу и к гражданам государства. В данном случае ограничение органов государственной власти осуществляется Уполномоченным путем реализации его функций и полномочий.

Можно сказать, что институт Уполномоченного по правам человека находится «вне политики». Политическая нейтральность и отсутствие зависимости этого правового института от каких-либо политических сил способствуют повышению его роли и значимости в области защиты прав человека, и находится Уполномоченный в подчинении исключительно закона.

Место института Уполномоченного по правам человека в системе государственных органов предопределено поставленными перед ним задачами. Смысл существования института Уполномоченного по правам человека заключается «в создании независимого и необременительного для бюджета органа, который не связан с правоохранительной системой корпоративными и иными интересами, а поэтому может стать посредником в споре. Не подменяя конституционные органы, в установленной законом процессуальной форме он должен иметь право обратиться в вышестоящий орган (или к вышестоящему должностному лицу), который должен рассмотреть обращение, согласиться с ним или его отклонить» [7, с.134-135].

Таким образом, Уполномоченный по правам человека занимает особое положение по отношению к трем ветвям власти. Применительно к законодательной власти – Уполномоченный назначается Государственной Думой, но не входит в ее состав и после назначения не подчиняется ей, лишь по истечении года направляет ежегодный доклад о своей деятельности, а взаимодействие осуществляется исключительно в рамках компетенции Уполномоченного. Вместе с тем освобождение от должности Уполномоченного и лишение его неприкосновенности осуществляется Государственной Думой. Независим омбудсмен и от исполнительной власти, так как действия именно органов исполнительной власти он в основном и контролирует. «Наконец, омбудсмен, также независим и от судебной власти, которая сама, по принципу главенства закона, независима от других ветвей власти» [8, с.182].

Ценность данного правового института заключается в его доступности для граждан, поскольку он не свя-

зан ведомственными интересами, обладает независимостью, настроен исключительно на защиту прав и свобод человека.

Независимость и неподотчетность государственным органам и должностным лицам (ст.2 Закона), неприкосновенность (ст.12 Закона), аполитичность, в отличие от депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, назначающих его на должность (ст.11 Закона), призваны обеспечить беспристрастность и справедливость Уполномоченного при осуществлении им своих обязанностей.

Как следствие, из сказанного можно сделать вывод, что Уполномоченный по правам человека – это важное звено правового государства: именно он является базовой ячейкой обеспечения прав и свобод человек, а также контролирующим органом исполнительной власти.

Итак, институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмена), бесспорно, является государственным органом, и действует в тесной взаимосвязи с иными органами государственной власти – представительными, законодательными, исполнительными, судебными и др. К тому же, обладая полномочием разрешать вопросы, относящиеся к компетенции иных органов, он при осуществлении возложенных на него полномочий действует самостоятельно, независимо и не подконтролен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

Статья проверена программой «Антиплагиат». Оригинальность 81,08%.

Список литературы:

1. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 №1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016 №1-ФКЗ) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – №9. – Ст.1011; Собрание законодательства РФ. – 2016. – №5. – Ст.552.
2. Постановление ГД ФС РФ от 22.05.1998 №2496-II ГД «О назначении Миронова Олега Орестовича на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №21. – Ст.2217.
3. Указ Президента РФ от 11.01.1995 №32 (ред. от 26.01.2017 №35) «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета. – 1995. – 17 января; Собрание законодательства РФ. – 2017. – №5. – Ст.777.
4. Ищук В. Г. Исторический анализ формирования института омбудсмена: отечественный и зарубежный опыт / В.Г. Ищук // Философия права. – 2016. – №3(76). – С.83-87 // https://elibrary.ru/download/elibrary_26338261_41398599.pdf
5. Мартынкевич М. И. Институт «уполномоченных по правам» в России как внутригосударственный механизм правовой защиты / М. И. Мартынкевич // В сборнике: Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение. Сборник научных трудов Международной научно-практической конференции. Санкт-Петербургский университет управления и экономики. – 2015. – С.175-189. https://elibrary.ru/download/elibrary_23835254_86118447.pdf
6. Мешкова А. В. История становления и развития института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации / А. В. Мешкова, Ю. В. Синчук // Человеческий капитал. – 2014. – №3 (63). – С.20-24 // https://elibrary.ru/download/elibrary_22003946_32818276.pdf
7. Селюков, А. Соотношение российских и европейских стандартов защиты прав и свобод человека // Безопасность Евразии. – 2004. – №1. – С.134-135.
8. Феоктистов Д. Е. Институциональная независимость омбудсмена / Д. Е. Феоктистов // Вестник МНЭПУ. – 2014. – №1. – С.180-184 // https://elibrary.ru/download/elibrary_22676245_59675729.pdf
9. Халин А. С. Актуальные вопросы функционирования института уполномоченного по правам человека в

РФ / А. С. Халин // Общество и право. – 2012. – №5 (42). – С.213-215. // https://elibrary.ru/download/elibrary_18953581_71701638.pdf

РЕЦЕНЗИЯ

на статью кандидата юридических наук, доцента
С.И. Джамбулатова «Место института уполномоченного
по правам человека в Российской Федерации в системе
органов государственной власти»

Особое место среди механизмов защиты прав и законных интересов граждан от произвола государственных органов управления и от злоупотреблений властью со стороны чиновников занимает институт омбудсмана.

Автор отмечает, что омбудсмен по своей природе является частью государственного аппарата, в связи с чем его можно рассматривать и как правовой институт гражданского общества. Автором подчеркивается, что данный орган государства, с одной стороны обладает достаточной степенью самостоятельности, с другой – выступает как агент гражданского общества, который призван реагировать на нарушения прав

человека со стороны государственных структур и чиновников и применять предоставленные ему меры воздействия. Именно данный институт способствует разрешению конфликтов государственных, социальных и индивидуальных интересов, выравниванию «баланса сил» государства и общества в области защиты прав и свобод.

Автором делается вывод, что институт Уполномоченного по правам человека в РФ, бесспорно, является государственным органом, и действует в тесной взаимосвязи с иными органами государственной власти – представительными, исполнительными, судебными и др. К тому же, обладая полномочием разрешать вопросы, относящиеся к компетенции иных органов, он при осуществлении возложенных на него полномочий действует самостоятельно, независимо и неподконтролен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

Заведующий кафедрой
Государственно правовых дисциплин КГТИ
кандидат юридических наук

Л.С. Арутюнов