

УДК 342.7

## О РОЛИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ПРАВООЗАЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*Р.Г. Вагизов, уполномоченный по правам человека  
в Республике Татарстан, кандидат юридических наук*

Права человека — главная цель и важнейший инструмент любого цивилизованного правового государства, стремящегося обеспечить свободу, благосостояние, достоинство, безопасность людей, избавить их от пагубных последствий дестабилизации общества.

Вопросы эффективного осуществления общепризнанных правовых норм в области прав человека на национальном уровне в последнее время вызывает в мире немалый интерес. Это обусловлено, прежде всего, тем, что появление или возрождение демократической формы правления во многих странах неизбежно связано и с созданием и повышением значимости демократических институтов и, в частности, национальных инфраструктур для поощрения и защиты прав человека, обеспечения правовых и политических составляющих фундамента правовой государственности.

В начале 1990-х гг. в российском законодательстве постепенно утверждаются идеи прав человека, правового государства. Это нашло отражение в расширении уже признанных конституционных прав и свобод гражданина, а также в законодательном закреплении новых прав и свобод человека и гражданина. Одним из важнейших шагов по обеспечению функционирования системы гарантированности конституционных прав и свобод граждан стало учреждение в Российской Федерации института уполномоченного по правам

человека, впервые получившее юридическое выражение в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 г. Верховным Советом Российской Федерации.

Институт уполномоченного по правам человека справедливо считается пока еще новым явлением для России, хотя многие факторы свидетельствуют о том, что этот институт уже получил широкое признание в нашем обществе.

В соответствии с действующим законодательством, деятельность уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод человека и гражданина, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. В связи с этим в литературе возникают дискуссии относительно правового статуса уполномоченных по правам человека в нашей стране (федерального и региональных уполномоченных) в разрезе принадлежности к одной из ветвей власти.

По мнению ряда авторов, институт уполномоченного по правам человека в условиях российской действительности является механизмом парламентского контроля за действиями органов исполнительной власти<sup>1</sup>. Исходным тезисом сторонников этой точки зрения является назначение уполномоченного законодательным органом власти. Вместе с тем в положениях Федерального конституционного закона «Об Упол-

номоченном по правам человека в Российской Федерации» и региональных законах об уполномоченном по правам человека отражены положения о том, что при осуществлении своей деятельности уполномоченные по правам человека неподотчетны и независимы.

Уполномоченных по правам человека нельзя отнести и к органам исполнительной власти, так как их деятельность носит субсидиарный характер.

Существуют и другие точки зрения относительно правового статуса и роли уполномоченных по правам человека в правозащитной деятельности, уполномоченных по правам человека органами контрольной власти, вспомогательными органами власти и т.д.

В свою очередь, мы полагаем, что определение роли института уполномоченного по правам человека в системе правозащитной деятельности невозможно без рассмотрения его правовой природы и ретроспективного анализа о создании международно-правовых механизмов защиты прав человека.

Активное развитие института уполномоченного по правам человека (омбудсмана) в Европе происходит после окончания Второй мировой войны. Мировой опыт по соблюдению защиты прав человека определил потребность не только в решении всех контрольных задач в отношении государственного управления, но и в необходимости дополнительной защиты прав граждан против административного произвола. Создание условий для демократических институтов, направленных на реализацию прав и свобод человека в мировом масштабе, стало восприниматься как одно из приоритетных направлений в данной области.

Вопрос об учреждениях по правам человека, к которым относится институт омбудсмана, впервые обсуждался Экономическим и Социальным Советом Организации Объединенных Наций (ЭКОСОС) в 1946 г. В своей Резолюции 2/9 от 21 июня 1946 г. ЭКОСОС предложил государствам-членам рассмотреть вопрос о «желательности учреж-

дения групп или местных комитетов по правам человека для сотрудничества с Комиссией по правам человека ООН». В октябре 1991 г. в Париже состоялось первое Международное совещание по вопросу развития учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека. Его выводы были поддержаны Комиссией по правам человека ООН (резолюция 1992/54) в качестве принципов, касающихся статуса и функционирования учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека («Парижские принципы») и впоследствии одобрены в резолюции 48/134 от 20 декабря 1993 г. Генеральной Ассамблеи ООН.

В соответствии с «Парижскими принципами» национальное правозащитное учреждение осуществляет следующие функции:

- представляет правительству, парламенту и любому другому компетентному органу на консультативной основе, по просьбе заинтересованных органов или в порядке осуществления своего права рассматривать любой вопрос без обращения в более высокую инстанцию, мнения, рекомендации, предложения и доклады по вопросам, касающимся поощрения и защиты прав человека. Оно рассматривает законодательные и административные положения, положения, касающиеся судебных органов, направленные на обеспечение и усиление защиты прав человека, расследует любой случай нарушения прав человека, который оно решает рассмотреть, привлекает внимание правительства к случаям нарушения прав человека в любой части страны, представляет ему предложения относительно мер по их пресечению, и, в случае необходимости, излагает свое мнение относительно позиции и реакции правительства;

- поощряет и обеспечивает согласование национального законодательства с международными документами по правам человека. Содействует ратификации важнейших международных документов в области прав человека;

– сотрудничает с Организацией Объединенных Наций и любыми другими организациями системы ООН, региональными учреждениями и национальными учреждениями других стран, компетентными в области защиты прав человека;

– предаст гласности положение в области прав человека и усилия по борьбе против всех форм дискриминации, посредством повышения осведомленности общественности.

В свою очередь, некоторые исследователи справедливо отмечают, что Парижские принципы не только способствовали эффективному функционированию государственных внесудебных правозащитных институтов, но и стали критериями, определяющими право участия в международной системе защиты прав и свобод человека<sup>2</sup>. Правозащитные органы ООН, в настоящее время представленные Советом ООН по правам человека, осуществляют аккредитацию национальных правозащитных институтов на предмет их соответствия указанным Парижским принципам. При этом получение статуса «А» (соответствие правозащитного института) Парижским принципам является важным достижением, что, в частности, отмечалось в ежегодном докладе уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2008 г.<sup>3</sup>.

Таким образом, мы полагаем, что роль института уполномоченного по правам человека в правозащитной деятельности необходимо рассматривать через его деятельность как в содействии соблюдению прав и свобод индивида при его взаимоотношениях с государством на основе конституции и действующего национального законодательства, так и с учетом международно-правовых основ деятельности. Международно-правовая основа системы защиты прав человека составляет необходимую правовую основу деятельности омбудсменов, значимость которой проявляется в следующем:

– устанавливает ценностные и философско-правовые ориентиры наци-

онального законодательства и национальных правоохранительных служб, в систему которых органично вписывается институт омбудсмена;

– определяет направления развития этого института в контексте детализации его функций по защите отдельных категорий лиц либо отдельных видов прав человека;

– позволяет установить истинное содержание норм о правах человека, признанное международным сообществом на началах гуманности и справедливости;

– через институт имплементации норм международного права оказывает непосредственное влияние на состояние защиты прав человека в национальной международно-правовой системе.

В свою очередь, необходимо отметить посредническую медиативную роль уполномоченного, стремящегося примирить, прежде всего, и, главным образом, на правовой основе интересы государства, интересы общества и интересы отдельных граждан в вопросах обеспечения и защиты прав и свобод всех этих участников общественных отношений. При этом, учитывая естественные возможности государства, а тем самым несколько не игнорируя его интересы, приоритет в примирительных стратегиях и тактических действиях уполномоченного и соответствующих юридических процедурах отдается все-таки именно общественным и индивидуальным интересам. В этом, на наш взгляд, отражается современная специфика нарождающегося подлинно демократического взаимоотношения государства и пока еще слабых, но все же крепнущих день ото дня институтов гражданского общества в России. Столь же специфической и во многом неблагоприятной является и роль российских омбудсменов, которые объективно вынуждены действительно примирять часто амбициозные, а нередко и пренебрежительные (по отношению к интересам тех или иных институтов гражданского общества, отдельных граждан) устремления власти, будь то государс-

твенные органы или органы местного самоуправления, и столь же зачастую заносчивые, и даже азартные попытки отдельных представителей гражданского общества вырваться вперед в «схватке» с государством, показать тем самым его «истинное» место в социуме. В этом плане медиативная роль современного российского омбудсмана, призванного разрешать подобного и иного рода споры, исключительно велика и почетна. Не случайно личностным и профессиональным качествам личности кандидата на должность уполномоченного по правам человека, его способностям к примирению конфликтующих сторон и тем самым его потенциальному авторитету как представителя и государства,

и гражданского общества закономерно уделяется особое внимание.

Таким образом, правозащитную роль уполномоченных по правам человека можно сформулировать следующим образом. Институт омбудсмана играет важную роль в сфере защиты прав человека и занимает особое место в национальной системе защиты прав человека, обусловленной его специфическими чертами: независимостью, отсутствием права принятия юридически значимых решений, использованием средств не принуждения (в отличие от силовых структур), а убеждения и формирования убежденности в обществе о недопустимости нарушения прав человека.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> *Маркелова Е.Г.* Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: законодательное регулирование и тенденции развития / Е.Г. Маркелова. – Саратов: Агентство «Диалог», 2004.

<sup>2</sup> *Чуксина В.В.* Внесудебные специализированные правозащитные институты: опыт России и зарубежных стран / В.В. Чуксина // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – № 2.

<sup>3</sup> Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2008 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ombudsman.gov.ru/doc/ezdoc/08.shtml>

#### Аннотация

Государство, будучи субъектом права, выполняет функцию защиты и охраны прав и свобод граждан, используя при этом систему институтов, процедур, механизмов, гарантирующих защиту прав и свобод. Одним из государственных правозащитных институтов является институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмана). В настоящей статье анализируются основы деятельности уполномоченных по правам человека в России в системе других правозащитных институтов.

**Ключевые слова:** уполномоченный по правам человека; правозащитная функция; правовое государство; защита прав и свобод человека и гражданина; омбудсмен.

#### Summary

The state being the subject of the law realizes the function of protection and guard of citizens' rights and liberties using the system of institutions, procedures, mechanisms which guarantee the protection of rights and liberties. One of the state right-protecting institutions is the institution of the assignee of human rights. The article analyses the basic activities of assignees of human rights in the system of other right-protecting institutions in Russia.