

## ГЕНЕЗИС И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ

*Кулишенко Е.А.*

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет, Белгород*

*В статье на основе анализа доктринальных и легальных источников выделены и системно охарактеризованы основные этапы становления Института Уполномоченного по правам человека в России с современных научно-практических позиций.*

*Ключевые слова: конституция, конституционные права, конституционные свободы, Уполномоченный по правам человека.*

Институт Уполномоченного по правам человека в России прошел путь становления, структурирование и понимание которого способствует формированию обоснованных позиций дальнейшего совершенствования в заявленной сфере.

В развитии рассматриваемого института можно выделить 4 этапа:

1. 1991-1992 гг. – зарождение института;
2. 1993-1995 гг. – закрепление в Конституции РФ и начало становления;
3. 1996-2003 гг. – вступление в силу ФКЗ № 1 «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и введение Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ;
4. 2004 год и по настоящее время – завершение формирования института и анализ путей повышения эффективности деятельности на уровне РФ и ее субъектов.

Первый этап. Предложения об учреждении института омбудсмана в нашей стране стали впервые высказываться с конца 1980-х годов. Не в последнюю очередь вследствие того, что «формы реагирования на складывающиеся в различных государствах общественные отношения в современный период отличаются выраженным протестным характером» [1], в сферу внимания политиков и законодателей он попал при подготовке проектов новой конституции. Начавшая свою деятельность еще в советские годы Комиссия по гуманитарному сотрудничеству и правам человека проводила работу с жалобами граждан, рассматривая самые различные конфликты. Со временем ученые стали интересоваться зарубежной практикой работы омбудсменов. Эта потребность возникла из-за того, что данный институт появился в некоторых странах еще в 19 веке, в связи с чем, получил должное развитие, как на законодательном уровне, так и в науке. Поэтому при использовании «способов интернационализации национального права» [2] можно было позаимствовать многие аспекты функционирования, которые прошли испытание временем. При этом важно было учитывать условия существования их в стране, национальные особенности и традиции, своеобразную систему органов контроля и надзора. Полное перенесение зарубежных моделей в качестве основы для российской правовой базы института омбудсмана было невозможным, так как перед

законодателями стоял вопрос внесения изменений в действующую правовую систему, в том числе и в Конституцию.

Учреждение должности Уполномоченного по правам человека учитывалось при разработке конституционных проектов России. Новый для России институт – Парламентский уполномоченный по правам человека – закрепился в ст. 04 Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 года. Парламентский уполномоченный по правам человека назначался сроком на пять лет Верховным Советом РСФСР, был подотчетен ему, а также обладал неприкосновенностью наравне с народным депутатом РСФСР [3].

Второй этап. Конституция Российской Федерации 1993 года называет эту должность Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, указывая на то, что одной из важных задач является «обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами». Несмотря на то, что в Конституции Российской Федерации Уполномоченный по правам человека не называется «парламентским», указание на его принадлежность к парламенту можно определить по нахождению нормы об Уполномоченном по правам человека в главе Конституции РФ, которая носит название «Федеральное Собрание». Именно в ней, в и. «е» ч.1 ст. 103, помещены сведения о назначении и освобождении от должности Уполномоченного по правам человека, входящие в полномочия Государственной Думы.

Теперь требовалась правовая основа, соответствующий федеральный конституционный закон, на основании и в рамках которого действовало бы новое должностное лицо. Но на разработку наиболее важных концептуальных основ деятельности Уполномоченного по правам человека необходим был не только определенный промежуток времени, но и интеллектуальные силы ученых, правозащитников, юристов. В связи с этим, в ноябре 1993 года была организована Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации с целью содействия уважению и соблюдению прав и свобод человека в Российской Федерации. Председателем данной Комиссии 17 января 1994 года стал известный правозащитник С.А. Ковалев, на которого впоследствии были дополнительно возложены функции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Полномочия Комиссии были схожи с полномочиями Президента как гаранта осуществления прав и свобод человека и гражданина, велась работа с жалобами граждан о нарушенных правах, в области международного сотрудничества и по соблюдению общепризнанных норм и принципов международного права, по координации совместной деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти. Однако пребывание С.А. Ковалева в должности продлилось не долго, а именно, до весны 1995 года, и на некоторое время принятие соответствующего закона о деятельности Уполномоченного по правам человека было приостановлено, так как никто не занимал этот пост до 22 мая 1998 года.

Несмотря на отсутствие такого закона, Государственная Дума первого созыва в самом начале своей работы использовала положение о прямом действии норм Конституции. Вскоре был издан президентский Указ «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека». Этим нормативным правовым актом было установлено, что до принятия соответствующего федерального конституционного закона реализация конституционных функций Уполномоченного по правам человека в РФ обеспечивается путем осуществления полномочий, предоставленных председателю Комиссии по правам человека при Президенте РФ.

Третий этап. Законодательное закрепление всей многосторонней деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации получило свое выражение в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», принятого Государственной Думой 25 декабря 1996 года, одобренного Советом Федерации 12 февраля 1997 года и вступившего в законную силу 26 февраля 1997 г. В результате принятия этого закона институт Уполномоченного по правам человека стал обособленным государственно-правовым институтом в системе органов государственной власти России. В нем определен статус, компетенция, порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека. Однако наличие конкретной специальности и образования кандидату на должность Уполномоченного по правам человека в Федеральном конституционном законе не предусмотрено, что подверглось сильной критике со стороны ученых-правоведов.

Вместе с тем, трансформации, произошедшие на данном этапе, видятся одним из аргументов при ответе на вопрос: права человека в XXI веке – это ценность или имитация? [4]

Четвертый же этап определяет актуальность формирования в субъектах Российской Федерации института Уполномоченного по правам человека выражена в первую очередь тем, что территория России не ограничивает возможности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по защите всех потребностей граждан, помощи со стороны государственных структур, которым поручено защищать их права.

Процесс становления института в субъектах затянулся почти на два десятка лет.

Учреждение института Уполномоченного как государственного правозащитного органа знаменует важный этап развития Российского государства, на котором защита прав человека формулируется как одна из приоритетных задач государственной политики. С принятием ФКЗ № 1 «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» не прекратилось развитие института омбудсмена в России, так как закон изменяется и дополняется, принимаются новые нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность Уполномоченного. Российскому обществу с постоянно изменяющейся политической, экономической, правовой культурой необходимо понять и принять функции закона и его значение для защиты прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, в дополнение к федеральному

омбудсмену нельзя обойти вниманием должность регионального уполномоченного по правам человека, которая введена федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном в Российской Федерации».

Однако, несмотря на наличие законодательной базы существует проблема неэффективности института Уполномоченного по правам человека ввиду отсутствия у него императивных рычагов воздействия на властные субъекты [5], поэтому на высоком уровне остается актуальность изучения института Уполномоченного по правам человека на федеральном и региональном уровнях с учетом разработанных в правовой доктрине базовых идей ограничения государственной власти [6].

Уполномоченный по правам человека (омбудсмен), в свое время, для мирового сообщества оказался явлением незнакомым и новым, в какой-то степени совсем не традиционным.

И все-таки Уполномоченный по правам человека в России действует с 1998 г., и есть надежда, что этот важный институт со временем займет достойное место среди правозащитных механизмов Российской Федерации.

#### **Список литературы:**

1. Мархгейм М.В. Право на протест: конституционный абрис собирательного образа // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 3. С. 29-31.

2. Макогон Б.В. Способы интернационализационного национального права в условиях глобализации // Общество и право. 2012. № 2 (39). С. 36-41.

3. Международная и внутригосударственная защита прав человека: учебник / А.Х. Абашидзе, З.Г. Алиев, К.Ф. Амиров и др.; под ред. Р.М. Валеева. М.: Статут, 2011. С. 372.

4. Куксин И.Н., Мархгейм М.В. Права человека в XXI веке: ценность или имитация? // В сборнике: Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика: материалы ежегодной Международной научной конференции памяти профессора Феликса Михайловича Рудинского. 2015. С. 125-132.

5. Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд, изм. и доп. М.: Статут, 2017. С. 253.

6. Belyaeva G.S., Makogon B.V., Bezugly S.N., Prokhorova M.L., Szpoper D. Basic Ideas of State Power Limitation in Political and Legal Doctrine // Journal of Politics and Law. 2017. T. 10. № 4. С. 197-200.

*Based on the analysis of doctrinal and legal sources, the article identifies and systematically characterizes the main stages of the establishment of the Institute of the Commissioner for Human Rights in Russia from modern scientific and practical positions.*

*Key words: constitution, constitutional rights, constitutional freedoms, Commissioner for Human Rights.*