

ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

УДК 342.72

ПРЕДПОСЫЛКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Р.Р. Амирова

Аннотация

Статья посвящена развитию института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Республике Татарстан. Показаны интересные факты развития этого института. Установлена тесная связь между институтом Уполномоченного по правам человека и механизмом гарантий прав человека в России.

Ключевые слова: уполномоченный по правам человека, гарантии прав человека, основные права и свободы.

На сегодняшний день с уверенностью можно констатировать: конец XX века стал для России важным этапом ее конституционного развития. Демократические преобразования, осознание роли либеральных ценностей, основу которых составляет высшая ценность – человек, его права и свободы, привели к закреплению данных ценностей в Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г. Именно с этого момента в конституционной практике на первый план выходит человеческое измерение: статья 2 Конституции Российской Федерации закрепляет, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью и что их признание, соблюдение и защита являются обязанностью государства.

Закрепление в главе 2 Конституции Российской Федерации основных прав и свобод человека и гражданина предопределяет их соблюдение в любое время на всех уровнях государственной власти, независимо от сферы ее деятельности [1]. Однако данное конституционное положение в реальной жизни далеко не всегда находит свою реализацию. Более того, приходится констатировать, что права и свободы человека нарушаются в России повсеместно, независимо от того, где, на территории какого субъекта Федерации проживает человек, причем зачастую нарушаются именно государством в лице его государственных органов и должностных лиц. Данную точку зрения разделяет Н.В. Краев, отмечая: «От провозглашения до реального воплощения – дистанция огромная. Пока же практика свидетельствует, что главнейшими нарушителями прав и

свобод граждан и юридических лиц являются именно государственные органы и должностные лица, именно те, кто призван стоять на их страже» [2, с. 3].

Это порождает негативное отношение к государственным организациям [3].

Негативный характер ситуации с правами и свободами человека в субъектах Российской Федерации, нарушение их государственными органами отражают доклады региональных Уполномоченных по правам человека [4].

В связи с этим исключительно актуальной является проблема гарантий защиты прав человека. Для большинства социальных групп населения: детей, пенсионеров, военнослужащих, мигрантов, лиц, находящихся в учреждениях пенитенциарной системы, безработных и других – проблема защиты своих прав стоит достаточно остро.

Главной проблемой в российском обществе продолжает оставаться отсутствие эффективного механизма обеспечения прав человека. Нереализованность ожиданий, связанных с закреплением в Конституции Российской Федерации норм по правам человека как норм прямого действия, и неудовлетворительная практика их применения позволяют сделать вывод о необходимости совершенствования государственного механизма по реальному воплощению конституционных гарантий прав и свобод человека в жизнь. Данную проблему отмечает Н.И. Матузов: «Для нормального функционирования института прав и свобод человека в России пока не создана надлежащая среда; напротив, эта атмосфера все более усугубляется непродуманными действиями и ущербной социальной политикой властей. В экстремальных же условиях традиционные юридические возможности, предоставляемые всем субъектам законом, не могут быть на практике реализованы. Все чаще возникают ситуации, когда право есть, закон действует, а цели его не достигаются. Возможность и действительность расходятся» [5, с. 73]. Главным в проблеме прав человека Н.И. Матузов считает «создание необходимых предпосылок, гарантий и механизмов реализации прав индивида, преодоление кризиса в данной области». Реальное же воплощение в жизнь прав и свобод человека происходит прежде всего на уровне взаимодействия индивида с органами исполнительной власти.

Институт регионального Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, как и институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, для России весьма новое явление. Конституционному законодательству многих зарубежных государств он хорошо известен. В различных странах мира к настоящему времени действует более 150 различных органов и структур, выполняющих функции омбудсмана [6].

Впервые должность «парламентского омбудсмана» – специального контролера парламента за законностью деятельности администрации – была введена в Швеции в 1809 г. [7]. В дальнейшем институт омбудсмана постепенно внедрялся в конституционно-правовую среду не только европейских государств, но и стран Азии, Африки, Латинской Америки, США, Канады и др. С учетом национальных особенностей государств институт омбудсмана получал различные названия: Парламентский уполномоченный по делам администрации Великобритании, Медиатор Франции, Комиссар по делам администрации Кипра, Проведор юстиции Португалии, Народный защитник Испании, Национальный омбудсмен Нидерландов, Уполномоченный по правам гражданина Польши,

Народный правозащитник Республики Хорватии, Адвокат народа Румынии, Парламентский омбудсмен Литвы. Однако сущность и главное предназначение института омбудсмена оставались неизменными.

Институту омбудсмена в разных странах присущи определенные типичные признаки, каковыми, в частности, являются: независимость омбудсмена; отсутствие у него исполнительной власти; то, что он не заменяет, а лишь дополняет существующие правозащитные учреждения, такие, как административные и судебные инстанции; обеспечение законности и надлежащего уровня деятельности органов управления, особенно в тех областях, где решения принимаются по свободному усмотрению; то, что он служит инструментом укрепления парламента по отношению к исполнительной власти; осуществление посреднической функции в связи с усилением непонимания гражданами сложности управления. Последнее связано с тем, что, с одной стороны, омбудсмен всюду находится на службе защиты прав и интересов граждан перед исполнительными органами как аппаратом власти, с другой стороны, омбудсмен может объяснить, разъяснить гражданам необходимое и правильное административное действие, способствовать росту доверия между гражданином и исполнительной властью. В данной функции омбудсмен представляет государство на пути от властного к демократическому управлению государственными делами.

Сущностные характеристики института омбудсмена, отражающие необходимость его создания и актуальность его распространения во всем мире, сформулированы Л. Гарлицким, М. Новицким, А. Жеплинским следующим образом: «Омбудсмен не выносит судебных решений (поскольку он лишен права принимать окончательные решения); это самостоятельный государственный орган, связанный с парламентом и назначаемый специально для рассмотрения жалоб граждан по поводу неправильных или незаконных решений, принятых по их делам общими или арбитражными судами. По традиции омбудсмен – это особый уполномоченный (по доверенности) парламента. Как орган, независимый от правительства и администрации, омбудсмен способен оценить их действия и известить парламент о результатах своей оценки. По традиции омбудсмен концентрирует свою деятельность на защите прав человека» [8, с. 46].

Предназначение и сущность региональных или территориальных институтов омбудсменов в различных государствах мира аналогичны предназначению и сущности института омбудсмена национального уровня [9]. И причины их создания в основном те же, но с учетом специфики территориальных проблем прав человека.

Так, например, в 1974 г. в Западной Германии был создан институт Омбудсмена по делам гражданской администрации земли Рейнланд-Пфальц и в 1988 г. – институт Омбудсмена по социальным вопросам земли Шлезвиг-Гольштейн. Были созданы институты: Омбудсмена г. Иерусалима (Израиль), местных уполномоченных по делам администрации Англии, Уэльса, Шотландии (Великобритания), Омбудсмена провинции Альберта, Публичного защитника провинции Квебек, Уполномоченного по публичным расследованиям (омбудсмена) провинции Новая Шотландия и другие территориальные институты омбудсмена (Канада). В США есть институты омбудсмена в отдельных штатах (Омбудсмен штата Оригон, Омбудсмен штата Гавайи, Общественный адвокат штата Нью-

Джерси, Тюремный омбудсмен штата Миннесота и др.), в некоторых округах (Омбудсмен округа Сиэтл-Кинг и др.), в городах (Омбудсмен г. Анкоридж, Омбудсмен г. Атланта, Омбудсмен г. Ньюарк и др.), территориях (Омбудсмен территории Пуэрто-Рико, Омбудсмен территории Гуам). На Ямайке и во Франции помимо национальных омбудсменов существуют омбудсмены в столичных городах: Омбудсмен г. Джемстаун и Медиатор г. Парижа соответственно. В штатах Индии, Австралии, областях Италии, землях Австрии созданы институты региональных омбудсменов [10, с. 13–19].

Необходимость возникновения института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации обуславливается тем, что именно в субъектах Федерации происходит осуществление гражданами своих прав, их защита и восстановление в случае их нарушения. Именно в субъектах Российской Федерации государство в лице органов власти субъекта Федерации и государственных органов субъекта Федерации наиболее приближено к населению.

Учитывая современную практику цивилизованных стран, необходимость преодоления традиционного разделения государства и гражданского общества как фундаментально различных и непримиримых явлений, трансформацию границ между ними во взаимопроникающие государственные институты, которые не могут однозначно определяться как государственные или общественные, Россия законодательно закрепила возможность создания такого «пограничного» института, как институт регионального Уполномоченного по правам человека. Тем самым обеспечивается подвижное равновесие между государством и обществом, их взаимодействие как необходимость защиты общества от социально-политических потрясений. Значительное место в этом процессе отводится правовым механизмам защиты прав и свобод человека, ограничения злоупотреблений власти, в том числе институту Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Учреждение института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации – настоятельная необходимость современного развития государственных институтов субъектов Российской Федерации. Это должен быть институт, осуществляющий контроль за государством в лице органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных органов в субъектах Федерации и их должностных лиц, так как, во-первых, усложнение государственных функций приводит к свободе усмотрения должностных лиц, а в конечном итоге – к возможности произвола и коррупции. «Коррупция, произвол властей – все это, увы, элементы российской действительности», – отмечает П.П. Баранов [11, с. 19].

Мировой опыт наглядно показывает, что институт Уполномоченного по правам человека является механизмом «очеловечения» структур исполнительной власти, и прежде всего в странах с бывшим авторитарным режимом [12]. Это необходимо в данный момент российскому государству, когда различными институтами гражданского общества поставлен под сомнение сам принцип «государство для человека» и то, что государство в лице его органов и должностных лиц стремится оказать содействие гражданину в защите и реализации его прав и свобод.

Как подчеркивает Б.С. Эбзеев, «развитие демократии и развитие человека неразрывно связаны между собой. Ведущей тенденцией социального развития

сегодня является гуманизация общественных отношений, преодоление отчуждения человека от власти, собственности, культуры и собственной сущности. Главная цель общества заключается в том, чтобы на деле поставить человека в центр общественного развития. Именно в этом теперь – критерий общественного прогресса» [13, с. 6].

Актом ратификации Россия признала необходимость обеспечения соответствия ее законов и практики их применения стандартам Конвенции, а также применения этих стандартов на внутреннем уровне, поскольку ратифицированные международные договоры имеют силу закона в Российской Федерации и примат перед внутренним законодательством в случае конфликта между ними. На практике игнорируются нормы не только Конституции РФ, но и Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Практика создания регионального института Уполномоченного по правам человека Российской Федерации это подтверждает. В некоторых законах субъектов Федерации, регламентирующих институт Уполномоченного по правам человека, одним из направлений деятельности Уполномоченного по правам человека является способствование совершенствованию законодательства субъекта Федерации о правах человека и гражданина, приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права и правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты.

Следует отметить серьезную заинтересованность Совета Европы в продвижении и поддержке института омбудсмена, прежде всего в поставторитарных странах, в частности в России. Работа субъектов Российской Федерации в направлении создания института Уполномоченного по правам может рассматриваться как движение в направлении создания и развития общей системы защиты прав и свобод человека, системы, более доступной индивиду, системы, настроенной на его правовые человеческие проблемы в повседневном взаимодействии с органами власти.

Рассматривая институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в системе региональных институтов обеспечения прав человека, отмечая начальную стадию их формирования, Н.С. Бондарь подчеркивает необходимость «последовательного подхода к формированию и обеспечению эффективного функционирования регионально-государственных институтов гарантирования прав человека». «От успешного решения этих задач во многом будет зависеть, насколько надежно будут защищены права гражданина в каждом регионе нашего федеративного государства, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права в области прав человека» [14].

Институт регионального Уполномоченного по правам человека в России имеет серьезный потенциал гуманизации государственной власти в стране, который широко используется уже длительное время во многих странах мира.

Summary

R.R. Amirova. Pre-condition of Ombudsmen Institution Appearance in Russian Federation.

The article views the development of ombudsmen institution in Russian Federation and in the Republic of Tatarstan. Remarkable facts concerning the institution origin in Tatarstan

are revealed. A close connection is established between the institution of ombudsmen and the mechanism of human right guarantees in Russia.

Key words: ombudsman, human right guarantees, main rights and liberties.

Литература

1. *Лейбо Ю.И., Толстопятенко Г.П., Экиштайн К.А.* Научно-практический комментарий к главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» / Под ред. К.А. Экиштайна. – М.: ЭКОМ, 2000. – 447 с.
2. *Краев Н.В.* Защита от произвола властей: Как обжаловать незаконные решения государственных органов и их должностных лиц. – Киров: Изд-во ВНИИОЗ, 1998. – 640 с.
3. *Галкин Ю.В.* Роль органов юстиции в защите прав человека // *Права человека: пути их реализации. Материалы междунар. конф.: в 2 ч.* – Саратов, 1998. – Ч. 1. – С. 13–19.
4. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан в 2006 году [Электронный ресурс]. – Казань, 2006. – Режим доступа: <http://www.tatombudsman.ru/docs/o312/>.
5. *Матузов Н.И.* Права человека: время надежд и разочарований // *Права человека: пути их реализации. Материалы междунар. конф.: в 2 ч.* – Саратов, 1998. – Ч. 1. – С. 73–81.
6. *Вагизов Р.Г.* Внутригосударственный механизм осуществления международных стандартов и норм в сфере прав человека (Российская Федерация и Республика Татарстан). – Казань, 2002. – 235 с.
7. *Панкин Б.* Омбудсмен – лекарство против бюрократии: Шведская модель штриха к портрету // *Рос. газ.* – 2008. – № 4670. – С. 7.
8. *Гарлицкий Л., Новицкий М., Жеплинский А.* Механизмы защиты прав человека на национальном уровне // *Справочник для правозащитных организаций: Пособие по мониторингу, защите прав человека и менеджменту неправительственных общественных организаций.* – Варшава, 1997. – С. 46–58.
9. *Цимбалова Н.* Институт омбудсмана в современном мире: история развития и общая компетенция // *Комиссии и Уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов / Под ред. А.Ю. Сунгурова.* – СПб.: Норма, 2002. – С. 87–104.
10. *Бойцова В.В.* Служба защиты прав человека и гражданина: Мировой опыт. – М.: БЕК, 1996. – 408 с.
11. *Баранов П.П.* Права человека и состояние общественного правосознания в России // *Права человека в России: время надежд и разочарований. Материалы докл. и общ. участников межвуз. науч.-практ. конф.* – Ростов н/Д, 1998. – С. 19–27.
12. *Лентовска Е.* Как начиналась работа Уполномоченного по гражданским правам: в 2 т. / Пер. с польск. – М.: Проектная группа по правам человека, 1997. – Т. 1. – 312 с.
13. *Эбзеев Б.С.* Конституция. Демократия. Права человека. – Москва – Черкесск: АО «ПУЛ», 1992. – 228 с.
14. *Витрук Н.В.* Социально-правовой механизм реализации конституционных прав и свобод граждан // *Конституционный статус личности в СССР.* – М.: Юрид. лит., 1980. – С. 195–210.

Поступила в редакцию
16.04.09

Амирова Римма Рашитовна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного права и прав человека Казанского государственного университета.

E-mail: arimma60@mail.ru