

КАСЬЯНОВ Валерий Васильевич,
Кубанский государственный университет,
г. Краснодар, Россия
culture@kubsu.ru

Valery V. KASYANOV,
Kuban State University,
Krasnodar, Russia
culture@kubsu.ru

МЫШАК Сергей Валентинович,
Кубанский государственный университет,
г. Краснодар, Россия
info@kubanombudsman.org

Sergey V. MYSHAK,
Kuban State University,
Krasnodar, Russia
info@kubanombudsman.org

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

HISTORY OF THE INSTITUTE OF THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS FORMATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Статья посвящена истории возникновения и началам деятельности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Авторы рассматривают причины, исторические вызовы появления одного из важнейших институтов гражданского общества в нашем государстве. Главное внимание уделено особенностям политических и социальных процессов в России после распада Советского Союза, в ходе которых впервые стало возможным формирование государственного и общественно-политического запросов на институционализацию службы Уполномоченного по правам человека. Позиция авторов основывается на глубоком изучении международного опыта, прежде всего истории появления и деятельности этого института в Швеции, Финляндии и др. Подчеркивается специфика России, деятельности ее государственных органов и общественных институтов, их вклад в становление и развитие института Уполномоченного по правам человека. Отмечая непродолжительный характер существования данного института в Российской Федерации, авторы достаточно высоко оценивают его вклад в становление, развитие и совершенствование российского гражданского общества. Подвергнуты анализу основы законодательства об институте Уполномоченного по правам человека, деятельности федерального и региональных представительств (аппаратов) в субъектах РФ. Авторами высказаны предложения по дальнейшему совершенствованию деятельности института, развитию направлений сотрудничества с общественными, государственными властными структурами.

The article is devoted to the history and principles of activities of the Commissioner for human rights in the Russian Federation. The authors examine the causes, historical challenges of the emergence of one of the most important civil society institutions in our country. The main attention is paid to the peculiarities of the political and social processes in Russia after the collapse of the Soviet Union, which first made possible the formation of public and political requests for the institutionalization of service of the Commissioner for human rights. The authors' position is based on the deep study of international experience, primarily the history of the emergence and activities of this institution in Sweden, Finland, etc. There emphasizes the Russian specificity, activities of its government structures and public institutions, their contribution to the formation and development of the institution of the Commissioner for human rights. Noting the short duration of the existence of this institution in the Russian Federation, the authors overestimate his contribution to the establishment, development and improvement of Russian civil society. In article analyzed the fundamentals of the legislation on the Commissioner for human rights, activities of federal and regional offices in the constituent entities of the Russian Federation. The authors made suggestions for further improvement of the Institute's activities, the development of cooperation with public authorities.

Ключевые слова: институт Уполномоченного по правам человека, социум, гражданское общество, государство, Российская Федерация.

Keywords: institution of the Commissioner for human rights, society, civil society, state, Russian Federation

Институт Уполномоченного по правам человека возник в начале XIX в. в Швеции, а затем оформился в подавляющем большинстве европейских государств, хотя еще в 50-е гг. прошлого столетия понятие «омбудсман» было почти неизвестно в мире.

Сегодня более 100 государств мира имеют такой институт. Омбудсмены разных стран обладают различной компетенцией, возможностями, правовым статусом. Институт может существовать как на национальном уровне, так и на уровне регионов, а иногда и на уровне муниципалитетов.

По мнению А.Ю. Сунгурова, сегодня под омбудсманом понимается достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений [1].

В некоторых государствах допускается сосуществование нескольких омбудсманов, например в Австрии – три, Швеции и Литве – по пять. Нередко могут вводиться должности «специализированных» омбудсманов, работающих по конкретным направлениям в сфере защиты прав человека: по правам военнослужащих, студентов, потребителей, бездомных, по проблемам гендерной дискриминации и т.д. [2].

При всех национальных отличиях основные функции омбудсмана неизменны и состоят в том, что он принимает жалобы граждан на нарушения их прав и свобод действиями (или

бездействием) правительственных чиновников и ведомств, рассматривает их и выносит свои заключения. И хотя эти заключения носят рекомендательный характер, в подавляющем большинстве случаев рекомендации омбудсмана принимаются к исполнению.

В Российской Федерации идея учреждения института омбудсмана, точнее, Уполномоченного по правам человека, впервые получила юридическое выражение в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 г. Верховным Советом РСФСР. Статья 40 Декларации предусматривала создание должности Парламентского уполномоченного по правам человека, который «назначается Верховным Советом на срок 5 лет, ему подотчетен и обладает той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР» [3]. Однако на практике эта норма так и не была реализована.

Первой государственной правозащитной структурой на федеральном уровне был парламентский Комитет по правам человека, который прекратил свое существование в связи с роспуском Верховного Совета РСФСР в сентябре 1993 г.

Вторым историческим предшественником института Уполномоченного стала Комиссия по правам человека при Президенте РФ, созданная Указом Б.Н. Ельцина также в сентябре 1993 г. В состав Комиссии вошли многие известные правозащитники, общественные деятели, журналисты, юристы. Председателем Комиссии был известный правозащитник С.А. Ковалев, возглавлявший ранее Комитет по правам человека в Верховном Совете.

Должность Уполномоченного по правам человека была учреждена Конституцией Российской Федерации 1993 года (пункт «д» части 1 статьи 103 Конституции относит к ведению Государственной Думы РФ назначение и освобождение от должности Уполномоченного). Говоря о Конституции РФ, необходимо отметить, что она отразила кардинальные перемены, произошедшие в жизни российского общества, в его политике, экономике, духовной сфере. В ней закрепляются те права и свободы, которые жизненно важны и в наибольшей мере социально значимы как для конкретного человека, так и в целом для общества, для государства [4]. Для человека они являются условием достойного и свободного его существования, естественным правом на участие в решении вопросов устройства и управления тем обществом, членом которого человек состоит; экономической и социальной предпосылкой для удовлетворения его жизненно насущных материальных и духовных потребностей.

28 февраля 1996 г. Россия была принята в Совет Европы. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод была ратифицирована Россией 30 марта 1998 г. и вступила в силу 5 мая того же года. Согласно пункту 4 статьи 15 Конституции РФ Конвенция стала частью правовой системы нашего государства.

Обязательства Российской Федерации по Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, по существу, являются юридическим выражением того факта, что Россия, и об этом говорится в преамбуле Конституции РФ, является «частью мирового сообщества» и ее национальная правовая система тесно взаимосвязана с международным правом. Кроме того, Российская Федерация признала обязательной юрисдикцию Европейского суда по правам человека и право граждан на индивидуальное обращение. И граждане России этим правом активно пользуются, обращаясь и в Европейский суд по правам человека, и к Уполномоченному по правам человека Российской Федерации.

На федеральном уровне деятельность Уполномоченного регулируется Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Уполномоченный является важным механизмом защиты и соблюдения прав и свобод граждан. Согласно Закону, должность Уполномоченного учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты [5].

При осуществлении своих полномочий Уполномоченный независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. Он рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

Уполномоченный также ежегодно публикует Доклад о своей деятельности. Например, в Докладе за 2015 год основное внимание уделено существующим источникам угроз. Это коррупция, терроризм, наркотизация и алкоголизация, а также дорожно-транспортные происшествия. «Вышеперечисленное – всего лишь часть вызовов, угрожающих основополагающему неотчуждаемому праву на жизнь», – говорится в докладе. «Необходимо также обратить внимание на эпизодичность и бессистемность государственных мер по восстановлению человеческого и социального капитала в той степени, которая обеспечила бы необратимость положительных тенденций в развитии человеческого потенциала» [6].

Следует отметить, что институт Уполномоченного задуман как составная часть единообразной системы государственной защиты прав и свобод граждан. Он достаточно молодой и только набирает свою значимость, однако, с каждым годом увеличивая количество рассматриваемых обращений.

Концептуально он является посредником между властью и человеком, не подменяет деятельность других государственных органов, а лишь способствует выполнению установленных для них законом функций в интересах обратившегося лица. При этом сам институт Уполномоченного по правам человека не входит ни в одну из ветвей власти, не наделен властно-распорядительными функциями.

Как отмечает В.П. Лукин, «институт омбудсмана является своеобразным связующим мостом между властью и обществом, поскольку он разрешает конфликты государственных и личных интересов. Дублирующее звено мониторинга прав человека в виде омбудсмана улавливает ошибки и вскрывает несправедливости управления, оставшиеся вне поля зрения иных обеспечивающих соблюдение прав органов» [7].

Там, где нет института Уполномоченного по правам человека, система оказывается неполной, а граждане лишаются одного из средств защиты своих прав и свобод. Несомненно, он нужен и важен для государства и востребован обществом.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Сунгуров А.Ю. Региональный уполномоченный по правам человека в российских регионах. Т.2. Региональный омбудсман / Под ред. А.Ю. Сунгурова. Приложение к журналу «Северная Пальмира». – СПб., 1999. – С. 198.
2. См.: Мелехин А.В. Институт омбудсмана в системе государственной защиты прав человека в государствах Британского содружества // Юридический мир. – 2007. – № 7.
3. Декларация прав и свобод человека и гражданина (принята постановлением ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г.) [Электронный ресурс] - <http://texts.news/advokatura-rossii-pravo/deklaratsiya-prav-svobod-cheloveka-grajdanina.html>
4. Конституция Российской Федерации. – М., 2013.
5. Касьянов В.В., Нечипуренко В.Н. Социология права. – М.: Юрайт, 2016. – С. 231-233.
6. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год. – М., 2016. – С. 8.
7. Лукин В.П. Роль и значение института омбудсмана в деле защиты прав человека (на примере Российской Федерации) // История государства и права. – 2009. – № 22. – С. 2-5.

REFERENCES

1. Sungurov A.Ju. Regional'nyj upolnomochennyy po pravam cheloveka v rossijskih regionah. T.2. Regional'nyj ombudsman. Pod red. A.Ju. Sungurova. Prilozhenie k zhurnalu «Severnaja Pal'mira». [Regional Commissioner for human rights in the Russian regions. Vol. 2. Regional Ombudsman. Ed. by A.Yu. Sungurov]. SPb., 1999. P. 198. (inRuss)
2. Melehin A.V. Institut ombudsmana v sisteme gosudarstvennoj zashhity prav cheloveka v gosudarstvah Britanskogo sodruzhestva. [Institute of the Ombudsman in the system of state protection of human rights in the countries of the British Commonwealth]. Juridicheskij mir. 2007. № 7. (inRuss)
3. Deklaracija prav i svobod cheloveka i grazhdanina (prinjata postanovleniem VS RSFSR ot 22 nojabrja 1991 g.). Available at: <http://texts.news/advokatura-rossii-pravo/deklaratsiya-prav-svobod-cheloveka-grajdanina.html> (inRuss)
4. Konstitucija Rossijskoj Federacii. Moscow, 2013. (inRuss)
5. Kas'janov V.V., Nechipurenko V.N. Sociologija prava. [Sociologija prava]. Moscow: Jurajt, 2016. Pp. 231-233. (inRuss)
6. Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii za 2015 god [The report of the Commissioner for human rights in the Russian Federation in 2015]. Moscow, 2016. P. 8. (inRuss)
7. Lukin V.P. Rol' i znachenie instituta ombudsmana v dele zashhity prav cheloveka (na primere Rossijskoj Federacii). [The Role and importance of Ombudsman in protecting human rights (for example the Russian Federation).]. Istorija gosudarstva i prava. 2009. No.22. Pp. 2-5. (inRuss)

Информация об авторе

Касьянов Валерий Васильевич, доктор исторических наук, доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой истории России, Кубанский государственный университет, г. Краснодар, Россия
culture@kubsu.ru

Мышак Сергей Валентинович, магистрант, Кубанский государственный университет, г. Краснодар, Россия
info@kubanombudsman.org

Получена: 09.06.2016

Для цитирования статьи: Касьянов В.В., Мышак С.В. История становления института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Краснодар: Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. Том 8. № 3. Часть 2. с. 49-52.

DOI: 10.17748/2075-9908-2016-8-3/2-49-52.

Information about the author

Valery V. Kasyanov, Doctor of Historical Sciences, Doctor of Social Sciences, Professor, Head of the Department of Russian History, Kuban State University, Krasnodar, Russia
culture@kubsu.ru

Sergey V. Myshak, Master Student, Kuban State University, Krasnodar, Russia
info@kubanombudsman.org

Received: 09.06.2016

For article citation: Kasyanov V.V., Myshak S.V. Istoriya stanovleniya instituta Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossiyskoy Federatsii. [History of the institute of the Commissioner for human rights formation in the Russian Federation]. Krasnodar. Istoriicheskaya i sotsial'no-obrazovatel'naya mysl' = Historical and Social Educational Ideas. 2016. Vol. 8. no. 3. Part. 2. Pp. 49-52.

DOI: 10.17748/2075-9908-2016-8-3/2-49-52. (in Russian)