

ЛЕКЦИЯ № 6. УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В МЕХАНИЗМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Одним из важнейших достижений демократических преобразований в России является создание дополнительного института обеспечения прав и свобод человека — Уполномоченного по правам человека.

В классическом виде такой институт был создан в 1809 году в Швеции, и на сегодняшний день получил распространение в более чем ста странах мира. По данным организации «Международный Институт Омбудсмана» за 1999 год их число составляло 102, что на 27 стран больше, чем было зафиксировано в 1995 году. Не менее 371 Омбудсманов учреждено в соответствии с законодательством этих стран. Не имея границ, они действуют в самых разных уголках мира: 26 - в Африке, 9 - в Азии, 8 - в Австралии, 38 - в Европе, 20 - в Латинской Америке и 2 — в Северной Америке и т.д. В 1995 году для рассмотрения жалоб всех жителей стран Европейского союза был создан Европейский Омбудсман. Такой популярности и столь быстрого развития и распространения не имел ни один другой институт.

Название этого института в разных странах претерпевало постепенную трансформацию: Омбудсман юстиции (Justiteombudsman) в скандинавских странах — на родине института; Парламентский уполномоченный по делам администрации (Великобритания, Северная Ирландия, Шри-Ланка); Парламентский Уполномоченный для расследований злоупотреблений администрации (Новая Зеландия); Парламентский Уполномоченный (Омбудсман) - англоязычные провинции Канады; Уполномоченный по жалобам (Израиль); Поручитель юстиции (Португалия); Уполномоченный по правам граждан (Польша), Медиатор (Франция), Помощник граждан (штат Айова, США), Защитник граждан (провинция Квебек, Канада), Народный защитник (Испания); Публичный защитник (штат Небраска, США); Гражданский защитник (Итальянские области). В некоторых странах

функцию института Омбудсмана выполняет коллективный орган: Коллегия народной правозащиты (Австрия), Комиссия по расследованиям злоупотреблений администрации (Непал), Парламентская комиссия по правам человека (Латвия),

Разнообразие наименований не случайно — оно определяется различными потребностями государств, уровнем развития демократии и правовой культуры в них и отражает назначение института.

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации представляет собой совокупность существующих на федеральном, региональном уполномоченных по правам человека, специализированных уполномоченных (уполномоченных по правам ребенка и т. п.) - органов со специфическими целями, функциями и принципами деятельности по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Институт омбудсмана существует в России на федеральном и региональном уровнях. В настоящее время в Российской Федерации действует Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченные по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. Уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг занимает отдельное место в системе защиты прав человека.

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Уполномоченный назначается на должность сроком на пять лет, считая с момента принесения присяги. Его полномочия прекращаются с момента принесения присяги вновь назначенным Уполномоченным. Истечение срока полномочий Государственной Думы, а также ее роспуск не влекут прекращения полномочий Уполномоченного. Одно и то же лицо не может быть назначено на должность Уполномоченного более чем на два срока подряд.

Существуют две цели деятельности уполномоченных по правам человека: 1) содействие реализации прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (основная) и 2) повышение эффективности государственного и муниципального управления (косвенная). В достижении первой цели уполномоченные выполняют следующие функции: восстанавливающие нарушенные права и свободы, посредническую (медиаторскую), правотворческую (способствующую выявлению пробелов и противоречий в законодательстве о правах и свободах), информационно-воспитательную. В реализации второй цели уполномоченные осуществляют иные функции: контрольную, консультационную, координационную. Уполномоченный, получая и анализируя информацию от граждан, чьи права ущемлены, видит реальную картину деятельности органов государственного управления и имеет возможность воздействовать на власть любого уровня и с его мнением должны считаться.

Систему принципов эффективного функционирования уполномоченных по правам человека составляют: 1) независимость (институциональная, функциональная и персональная); 2) доступность (информационная - высокой уровень информированности населения о деятельности Уполномоченного и организационная - способ организации работы Уполномоченного по правам человека и его аппарата с учетом физической возможности и удобства обращения с жалобой для всех жителей

страны); 3) оперативность (восстановление нарушенных действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих прав и свобод индивидов за минимальный срок с момента начала производства по жалобе); 4) законность; 5) справедливость; 6) гласность; 7) взаимодействие с другими государственными органами, обеспечивающими права и свободы человека и гражданина; 8) соответствие поставленных перед Уполномоченным по правам человека задач и предоставленных полномочий.

Уполномоченные по правам человека являются государственными органами, которые участвуют во всех четырех структурных элементах механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: в охране, защите, пропаганде прав и свобод и оказании квалифицированной юридической помощи. Осуществляя свою деятельность, они взаимодействуют с другими государственными органами.

Компетенция Уполномоченного относительно лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, не предполагает прямых властных полномочий - предписаний, запретов или дозволений в юридическом смысле данных способов правового регулирования. Но Уполномоченный наделен другими способами воздействия на субъектов своей правозащитной деятельности, законодательно налагая на них определенные обязанности и связывая их ответственностью и наказанием за их неисполнение.

Компетенция Уполномоченного - это совокупность решательных (в смысле принимаемых им решений) и обязательных к исполнению (запрос - ответ, поручение - исполнение), рекомендательных, информационных и просветительских полномочий, имеющих силу его конституционного положения в государстве и обществе, установленного законом. Их можно рассматривать как "мягкие властные распорядительные полномочия" Уполномоченного в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, которые с высокой степенью вероятности могут приобретать и приобретают юридическую силу.

Уполномоченный в случае оставления без удовлетворения его запросов или рекомендаций вправе обратиться в соответствующий вышестоящий орган или в суд с требованием принуждения соответствующих лиц к их удовлетворению или исполнению, а те обязаны рассмотреть такие требования и в случае выявления обстоятельств в пользу истца определить меру наказания ответчику - дисциплинарное, административное или уголовное.

В целях защиты прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) должностного лица органа государственной власти или органа местного самоуправления, Уполномоченный вправе обратиться в суд с административным иском заявлением. По его ходатайству в отношении должностного лица, в решениях или действиях которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина, компетентные государственные органы могут возбудить дисциплинарное или административное производство либо уголовное дело. По его обращению суд или прокуратура могут провести проверку вступившего в законную силу приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи. В случае нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным в конкретном деле, он вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с соответствующей жалобой. Такие обращения - это правовые действия Уполномоченного, которые без юридических последствий для лиц, решения или действия (бездействие) которых были им обжалованы, не останутся.

Законодательством Российской Федерации предусмотрена ответственность должностных лиц за неисполнение обязанностей, установленных Федеральным конституционным законом. Согласно статье 17.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, неисполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного, а равно неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных Федеральным конституционным законом от 26

февраля 1997 года № 1-ФКЗ, влечет наложение административного штрафа в размере от двух до трех тысяч рублей.

Сегодня Уполномоченный по правам человека в РФ занимает одно из основных мест в отечественной системе несудебных форм правовой защиты и восстановлении нарушенных прав и свобод граждан. Он осуществляет независимый контроль за соблюдением прав человека в решениях и действиях органов государственной власти, должностных лиц. По сравнению с другими правозащитными организациями он обладает специфическими полномочиями для восстановления нарушенных прав и свобод граждан. Сравнивая полномочия зарубежных омбудсменов с деятельностью Уполномоченного в РФ, можно сказать, что особенностью деятельности Уполномоченного по правам человека в России является то, что его задачи и компетенция гораздо шире, чем омбудсменов, функционирующих в странах развитой демократии.

Уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Уполномоченный 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 не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Подача жалобы Уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации не является основанием для отказа в принятии аналогичной жалобы к рассмотрению Уполномоченным.

Деятельность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка направлена на обеспечение гарантий

государственной защиты прав и законных интересов детей, реализации и соблюдения прав и законных интересов детей государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Уполномоченный по правам ребенка содействует:

- 1) восстановлению нарушенных прав и законных интересов детей;
- 2) совершенствованию законодательства Российской Федерации в части, касающейся защиты прав и законных интересов детей;
- 3) развитию международного сотрудничества в области защиты прав и законных интересов детей;
- 4) совершенствованию форм и методов защиты прав и законных интересов детей.

Уполномоченный Президентом Российской Федерации по правам ребенка назначается на должность сроком на пять лет. Одно и то же лицо не может быть назначено Уполномоченным более чем на два срока подряд. Полномочия Уполномоченного могут быть досрочно прекращены по решению Президента Российской Федерации.

Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица, обеспечивающим гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами, имеющим расчетный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба Российской Федерации. Уполномоченный назначается Президентом Российской Федерации с учетом мнения предпринимательского сообщества сроком на пять лет. Одно и то же лицо не может быть назначено Уполномоченным более чем на два срока подряд.

Основными задачами Уполномоченного по защите прав предпринимателей являются:

1) защита прав и законных интересов российских и иностранных субъектов предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации и российских субъектов предпринимательской деятельности на территориях иностранных государств в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

2) осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления;

3) содействие развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;

4) взаимодействие с предпринимательским сообществом;

5) участие в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности, защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Должность финансового уполномоченного учреждается для рассмотрения обращений потребителей финансовых услуг об удовлетворении требований имущественного характера, предъявляемых к финансовым организациям, оказавшим им финансовые услуги. Деятельность финансового уполномоченного осуществляется в соответствии с принципами законности, уважения прав и свобод человека и гражданина, добросовестности и справедливости.

В качестве финансового уполномоченного выступают:

1) главный финансовый уполномоченный;

2) финансовые уполномоченные в сферах финансовых услуг.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите основную цель деятельности Уполномоченного по правам человека.
2. Назовите косвенную цель деятельности Уполномоченного по правам человека.
3. Как называется омбудсмен в Испании?
4. На каких уровнях действует институт Уполномоченных в Российской Федерации?
5. Назовите какие уполномоченные действуют в Российской Федерации?
6. Каким органом назначается на должность и освобождается от должности Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации?
7. В каких четырех элементах механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации участвуют Уполномоченные?
8. Может ли иностранный гражданин подать жалобу Уполномоченному по правам человек?
9. Чему содействует Уполномоченный по правам ребенка?