

0-759664

На правах рукописи



**Амирова Римма Рашитовна**

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ  
ТАТАРСТАН)**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Казань – 2006 г.

Работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**Железнов Борис Леонидович**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**Филиппов Николай Кондратьевич**

кандидат юридических наук, доцент  
**Васин Александр Львович**

**Ведущая организация:** **Институт государственной службы  
при Президенте Республики Татарстан**

Защита состоится « 3 » ноября 2006 года в 10.00 часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 42008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан « 1 » октября 2006 г.

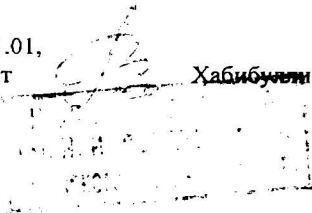
НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000294698

Ученый секретарь  
диссертационного совета К.212.081.01,  
кандидат юридических наук, доцент

*Г.Р. Хабибуллина*  
Хабибуллина Г.Р.



### Общая характеристика работы

**Актуальность диссертационного исследования** определяется тем, что институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации за последние годы стал значимым элементом современного механизма конституционной защиты прав и свобод человека и гражданина.

Ход новейшей истории развития нашей страны привел к провозглашению на конституционном уровне идеи высшей ценности человека, его прав и свобод, к закреплению за государством конституционной обязанности – защиты прав и свобод человека и гражданина. Однако реализация прав и свобод граждан в Российской Федерации, механизм их государственной защиты находятся не на должном уровне. Именно поэтому был создан институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации цель создания которого заключается в том, чтобы существенно оптимизировать уже имеющиеся на местах механизмы правовой защиты, обеспечить единство правового пространства Российской Федерации в сфере защиты прав и законных интересов граждан.

Согласно пункту «н» части 1 ст. 72 Конституции России, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти. Часть 2 ст. 76 Конституции РФ закрепляет, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты субъектов Федерации. Очевидно, что в сфере правовой защиты граждан необходимо установить единый стандарт такой защиты на всей территории федеративного государства, вне зависимости от того, в каком субъекте РФ гражданин России проживает, и это можно сделать только умело сочетая федеральное законодательство с региональным. В частности, назрела необходимость принятия федерального закона, устанавливающего общие принципы организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, правовой статус Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации. На федеральном уровне требуют законодательного закрепления порядок избрания на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ; срок его полномочий; требования, предъявляемые к кандидату на эту должность;

положение о несовместимости должности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ с другими видами деятельности; его компетенция; организация Аппарата Уполномоченного. Детальная же регламентация статуса регионального уполномоченного должна быть отнесена к компетенции субъекта РФ – но в строгом соответствии с положениями федерального закона.

Особенность института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ определяется, прежде всего, его положением в системе разделения властей, поскольку Уполномоченный не входит ни в одну из ветвей власти. Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ выступает в качестве элемента механизма контроля органов законодательной (представительной) власти субъектов Федерации за деятельностью иных государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных органов субъектов РФ, государственных и муниципальных служащих в сфере обеспечения ими соблюдения прав и свобод гражданина. Следовательно, необходимо определить место института Уполномоченного по правам человека среди государственных и негосударственных институтов защиты прав человека в России.

Особенность правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ состоит в том, что Уполномоченный является важным связующим звеном между гражданским обществом и властью в субъекте Российской Федерации. Выступая в качестве своеобразного «посредника» между ними, он осуществляет мониторинг действий органов государственной власти с позиций соответствия принципам и нормам международного права в области прав человека, вырабатывает и предлагает государственным структурам рекомендации по совершенствованию их деятельности, консультирует государственные структуры, способствует распространению информации и правовому просвещению граждан по вопросам защиты прав и свобод человека. В связи с этим необходимо на федеральном уровне законодательно закрепить основные принципы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ с органами власти субъекта Федерации, другими государственными структурами.

Создание института Уполномоченного по правам человека является одной из тенденций развития Российского демократического правового государства и входящих в него субъектов.

Во многих российских регионах вопрос о введении института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ стал индикатором общественной и политической активности общественных объединений, их участия в повышении эффективности механизмов государственной защиты прав и свобод граждан, поэтому столь актуально укрепление взаимодействия Уполномоченного по правам человека с этими структурами гражданского общества.

Изложенными обстоятельствами продиктована необходимость комплексного исследования института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ как части механизма государственной защиты прав и свобод человека.

Наряду с необходимостью научно-теоретического обобщения практики создания данного института, очевидна потребность в детальном изучении деятельности уполномоченных в субъектах РФ по реализации своей компетенции, а равно и в разработке практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования института уполномоченных на местах. Все это будет способствовать укреплению правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, позволит избежать ошибок в законах субъектов Федерации, регулирующих деятельность региональных уполномоченных по правам человека.

**Степень разработанности темы.** Тема диссертационной работы носит комплексный характер и связана с широким спектром взаимоотношений человека и государства, их взаимовлияния в сфере обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека на уровне регионов. Специфика работы заключается в выявлении тенденций развития института региональных уполномоченных как одной из важных конституционных составляющих государственного руководства и местного самоуправления. Исходя из этого, источниковедческую основу диссертационного исследования составили как специальная юридическая литература, так и научные труды в других отраслях науки – философии, политологии, социологии, экономики, истории.

Разносторонние аспекты, специфика функционирования института уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, его взаимодействие с органами государственной власти местного самоуправления, общественными объединениями, а также международными организациями, проблемы защиты прав человека в целом нашли отражение в работах отечественных ученых: С.С. Алексеева, А.Г. Аракеляна,

М.В. Баглая, П.П. Г.А. Беленкова, Н.С. Баранова, Бондаря, Р.Г., Н.В. Витрука, Ю.В. Галкина, В.М. Горшенева, С.А. Горшковой, Ф.А. Григорьева, Б.Л. Железна, В.Т. Кабышева, Е.В. Колесникова, В.С. Коробейникова, Н.В. Краева, Г.И. Курдюкова, В.В. Лазарева, А. Лебедева, О.И. Литовченко, Е.А. Лукашевой, В. Лукина, Е.М. Малышевой, Е. Маслова, Н.И. Матгузова, О.О. Миронова, А.С. Мордовец, В.Н. Осина, Т.О. Рамишвили, Ю.С. Решетова, М.Б. Смоленского, А.Ю. Сунгурова, К.Б. Толкачева, А.Г. Хабибулина, А.Ю. Хаменевой, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и др.

Конкретные вопросы, связанные со статусом уполномоченного в субъекте федерации, рассматривались также в трудах Л.М. Алексеевой, Ф.М., З.Г. Алиева, М.С. Башимова, В.В. Бойцовой, Л.В. Бойцовой, Г.Н., Л.Д. Воеводина, С.Н. Бочарова, Р.Г. Вагизова, К.К. Гасанова, Е.Г. Маркеловой, С.Н. Матвеева, В.М. Капицина, М.М. Курманова, С.А. Князькина, Ф. Рудинского, Н.Ю. Хаманевой, М. Шалумова, К.Д. Шайгарданова, Ю.С. Шемшученко, К.Ф. Шеремета.

Россия является неотъемлемой частью мирового конституционного процесса. Изучить опыт конституционного развития других стран, в том числе становление института омбудсмана и пути повышения эффективности государственной защиты прав граждан в различных странах мира помогли публикации зарубежных ученых: Д. Брибосиа, Е. Лентовски, Х.-Л. Майорано, Б. Лоренца, А. Токвиля, Л. Фридмэна, А. Хиль-Роблеса и других.

Изучены и использованы также работы ученых – представителей других наук (политологии, философии, социологии, психологии): Г. Бермана, Т. Барандовой, Л.Г. Бардиер, Ю. Левады, Т. Четверниной и других.

Между тем в конституционно-правовой науке отсутствует единый комплексный труд, подробно охватывающий проблемы законодательного регулирования статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, особенности механизма реализации законодательства об Уполномоченном по правам человека в субъектах Федерации. Представленная диссертационная работа призвана восполнить указанный пробел, выявить роль и место Уполномоченного по правам человека в системе государственных органов, а также перспективы развития данного института в субъектах РФ. Незавершенность данных вопросов обусловлена отсутствием федерального законодательства, определяющего основные принципы деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, противоречием

норм законодательства отдельных субъектов РФ нормам федерального законодательства, а также пробелами, как в федеральном законодательстве, так и в законодательстве субъектов Федерации.

Нормативно-правовую основу диссертации составили источники отечественного права, источники права ряда зарубежных стран и международного права.

**Цель и задачи исследования.** Основной целью диссертационного исследования выступает определение места регионального уполномоченного по правам человека в системе гарантий защиты прав человека, выработка единого стандарта для законодательного регулирования статуса уполномоченного по правам человека в субъекте РФ на федеральном уровне и определение перспектив развития этого института. В соответствии с поставленной целью формулируются конкретные задачи диссертационной работы:

- проанализировать, руководствуясь общемировой и российской практикой, условия, необходимые для совершенствования института Уполномоченного по правам человека в субъектах Федерации, опыт становления института регионального Уполномоченного по правам человека в России как нового института государственной защиты прав и свобод граждан;

- детально изучить особенности правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ;

- изучить и проанализировать формы, методы и способы деятельности Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ, механизм реализации его компетенции как важную составляющую правореализационного процесса в России;

- исследовать и обобщить опыт реализации компетенции Уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан как одного из первых Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, в частности раскрыть основы его взаимодействия с другими государственными, муниципальными институтами и общественными объединениями;

- внести предложения, которые будут способствовать совершенствованию правового регулирования института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ и практики региональных Уполномоченных по правам человека в системе гарантий защиты прав и свобод человека.

**Научная новизна диссертации** заключается в том, что на основе всестороннего анализа законодательства о региональных омбудсменах и их деятельности в ней определены современные правовые особенности и перспективы развития этого института, выявлены пробелы в его правовом регулировании и предложены рекомендации по его дальнейшему законодательному и практическому совершенствованию.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Институт Уполномоченного по правам человека необходимо рассматривать, с одной стороны, как особую, относительно самостоятельную юридическую гарантию, с другой – как неотъемлемую составную часть всего правового механизма защиты прав человека, взаимодействующую с каждой из его составляющих.
2. Неурегулированностью статуса региональных Уполномоченных по правам человека, отсутствием федерального рамочного закона обусловлены существенные недочеты их деятельности; отсутствует необходимое единообразие и в законах субъектов РФ об уполномоченных по правам человека. Унифицированный подход к регулированию института уполномоченных по правам человека в законодательных актах субъектов Российской Федерации позволил бы значительно улучшить работу региональных омбудсменов.

Поэтому необходимы федеральный закон «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации», а на его базе – региональные законы, что позволило бы оптимизировать все основные аспекты деятельности региональных уполномоченных. В этих актах следует предусмотреть конкретные способы и формы их взаимодействия с учетом конституционного разграничения предметов ведения, Федеративного договора и отдельных договоров с субъектами Российской Федерации.

3. Анализ института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации приводит к выводу о том, что омбудсмен обладает определенными полномочиями должностного лица и руководителя государственного органа. И хотя он не имеет права издавать акты, обязательные для исполнения другими органами и должностными лицами, тем не менее, с нашей точки зрения, в Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации необходимо включить должность Уполномоченного по правам человека.



4. В ряде субъектов Российской Федерации законы о региональных омбудсменах не предусматривают их право на законодательную инициативу в региональном парламенте, в некоторых же субъектах такое право предусмотрено. Учитывая необходимость совершенствования законодательства в сфере защиты прав человека, данное правомочие должно быть предоставлено всем уполномоченным на местах.

5. Несоответствие части 3 ст.76 Конституции Российской Федерации отдельных положений УПК РФ и ГПК РФ препятствует осуществлению государственной защиты прав человека из-за отсутствия в этих кодексах норм, регулирующих процессуальную компетенцию Уполномоченного по обращению с ходатайствами в суды надзорных инстанций, предоставленную ему Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Устранение отмеченных несоответствий будет способствовать повышению эффективности защиты нарушенных прав и свобод человека и гражданина в деятельности как Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, так и региональных уполномоченных.

6. Существующая в ряде субъектов РФ тенденция формирования института специализированных уполномоченных свидетельствует не только о развитии института омбудсмена в целом, но и о необходимости в нормативном и функциональном разделении этих институтов. Но формирование специализированных институтов, на наш взгляд, следует начать с института специализированных уполномоченных (по правам ребенка, по правам осужденных и т.д.) на уровне муниципальных образований, а нормативная основа их деятельности должна быть определена в проекте Федерального закона «Об основах деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации».

7. Характер взаимодействия региональных омбудсменов с различными институтами, образующими общественную составляющую механизма защиты прав человека, имеет свою специфику. Это связано с тем, что, во-первых, ряд общественных объединений (например, политические партии) очень тесно взаимодействует с государственными органами либо непосредственно создается при них (например, Совет по содействию развитию гражданского общества и правам человека при Президенте РФ, Общественная палата РФ); во-вторых, существуют общественные объединения, которые не имеют непосредственного отношения к государственным

органам (например, неправительственные правозащитные организации); в-третьих, есть общественные объединения, которые, являясь институтами гражданского общества, в то же время включены в систему органов государства (в частности, адвокатура). Специфика взаимодействия омбудсменов с каждой из этих составляющих должна быть тщательно продумана как на общероссийском, так и на региональном уровнях.

8. Обладая сходными задачами в сфере защиты прав и свобод граждан, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации и общественные палаты (на региональном уровне) наделяются и рядом сходственных полномочий. Но в связи с тем, что уполномоченный по правам человека является государственным органом или должностным лицом, он не может быть членом Общественной палаты в соответствии с подпунктом 1 п.2 ст.7 ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», а какие-либо иные формы их взаимодействия ни федеральным, ни региональным законодательством не предусмотрены.

Учитывая двойственную (государственную и общественную) природу института уполномоченного по правам человека, на наш взгляд, возможно внесение изменений в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации», допускающих участие регионального омбудсмена (например, в качестве эксперта) в работе общественных палат на местах. Это приведет к более эффективному совершенствованию законодательства при проведении правовой экспертизы законопроектов.

9. В Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», а также в соответствующие региональные нормативно-правовые акты об уполномоченных по правам человека в субъектах РФ необходимо внести поправки, предусматривающие реальную ответственность конкретных должностных лиц за игнорирование обоснованных и законных запросов и предложений Уполномоченного по правам человека.

Объектом исследования является процесс становления и развития института Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и его место в системе органов государственной власти. Предметом исследования выступают особенности правового регулирования взаимодействия Уполномоченного по правам человека с государственными органами и общественными объединениями.

**Методологическая основа исследования.** При написании диссертационной работы использовались различные методы познания. Определяющее место среди них имели общенаучные методы познания: диалектический (для изучения взаимоотношений института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ с общественными и государственными институтами, а также тенденций его развития) и системно-структурный (при исследовании законодательных предложений создания системы федерального и региональных Уполномоченных по правам человека в России). Самостоятельную роль сыграли частнонаучные методы: социологический, исторический, сравнительно-правовой, функциональный. Важное значение имело применение специального - формально-юридического метода, благодаря которому с помощью формальной логики и юридической техники был детально проанализирован и обобщен правовой материал, сформулированы законодательные предложения в рамках совершенствования соответствующего законодательства Российской Федерации и её субъектов.

**Практическая значимость диссертации** определяется необходимостью дальнейшего совершенствования конституционно-правового регулирования общественных отношений, возникающих по поводу формирования государственных институтов правовой защиты граждан, закрепления демократических тенденций развития института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ, динамикой преобразований государственных институтов в России и ее субъектах.

Практические предложения по этим направлениям, основанные на теоретических положениях и выводах диссертационного исследования, могут быть использованы, прежде всего, в правотворческой деятельности по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство об Уполномоченном по правам человека в РФ и в законодательство о региональных Уполномоченных по правам человека в РФ, являющееся на сегодняшний день исходной правовой базой развития института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, его дальнейшей модификации; а также – по разработке и принятию новых нормативно-правовых актов, прежде всего Федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации» и разработке законов субъектов РФ об Уполномоченном по правам человека в

соответствующем субъекте Федерации. Предложенные рекомендации направлены и на совершенствование правоприменительной практики.

Научно-практические разработки диссертационного исследования также могут быть использованы в учебном процессе при преподавании курса «Конституционное право Российской Федерации», в подготовке различных учебно-методических пособий и спецкурсов.

Материал настоящей работы может быть полезен органам государственной власти и общественным объединениям в ходе создания института уполномоченного по правам человека и повышения эффективности его деятельности в тех субъектах РФ, где он еще не реализован.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация выполнена на кафедре конституционного права и прав человека Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина», где произведено ее рецензирование и обсуждение. Отдельные положения и выводы, изложенные в диссертации, нашли свое отражение в опубликованных автором работах, а также были изложены автором в выступлениях на научно-практической конференции молодых ученых и круглом столе, посвященном 200-летию Казанского государственного университета.

**Структура работы** обусловлена его целью и задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав, разделенных на параграфы, заключения, списка использованной литературы.

### **Основное содержание работы**

**Во введении** обосновывается актуальность исследования, степень научной разработанности проблемы, формулируются цели и задачи, объект и предмет исследования, характеризуется методологическая основа, показывается научная новизна и практическая значимость работы, сформулированы положения, выносимые на защиту, а также указаны направления апробации и внедрения полученных результатов.

**Первая глава** «Институт Уполномоченного по правам человека: понятие, основы организации и деятельности» состоит из трех параграфов.

**В первом параграфе** рассматривается институт Уполномоченного по правам человека в системе гарантий прав человека и гражданина.

В юридической литературе нет единообразного понятия гарантий защиты прав человека, их системы и классификации. В данной работе гарантии определяются как система социально-экономических, политических, нравственных, юридических, организационных предпосылок, условий, средств и способов, создающих личности равные возможности для осуществления своих прав, свобод и интересов, то есть по своей сущности гарантии есть система условий, обеспечивающих удовлетворение благ и интересов человека. Их основной функцией является исполнение государством обязательств в сфере реализации прав личности. Объектом гарантий выступают общественные отношения, связанные с охраной и защитой прав человека, удовлетворением имущественных благ и интересов граждан.

Система юридических гарантий прав человека рассматривается в институциональном плане, т.е. через политико-правовые институты государства и гражданского общества, создающие условия для реализации прав человеком и осуществляющие охрану и защиту нарушенных прав граждан. В связи с таким подходом в системе гарантий прав человека выделяются три составляющие: 1) судебная, 2) внесудебная, куда входит исполнительная и законодательная власть, а также институт Уполномоченного по правам человека и вся система правоохранительных органов, 3) общественная. Институт Уполномоченного по правам человека, являясь важным элементом в системе гарантий прав человека, осуществляет взаимодействие с каждой из составляющих.

**Во втором параграфе** - «**Становление и организация института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации**» - характеризуются основные понятия и юридическая природа этого института. В частности, отмечается, что данный институт первоначально сформировался за пределами Российской Федерации, получив законодательное и общественное признание более чем в ста государствах с различными формами правления.

В субъектах Российской Федерации, имеющих региональных Уполномоченных, утвердилось три подхода к обоснованию юридической природы данного института и, соответственно, выделились три группы субъектов: к первой группе следует отнести тех субъектов, в законодательстве которых Уполномоченный

по правам человека относим к государственным органам; вторую группу составляют субъекты, в которых уполномоченный по правам человека признается должностным лицом; третья группа субъектов рассматривает Уполномоченного одновременно в качестве государственного органа и должностного лица. На наш взгляд, Уполномоченного по правам человека включая его аппарат, следует рассматривать как государственный орган, выполняющий определенную функцию в системе органов государственной власти, хотя такое понимание не исключает его статус как должностного лица.

Между тем анализ процесса становления института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации свидетельствует и о других различиях в подходе к институту Уполномоченного в разных субъектах Федерации:

а) неурегулированность статуса региональных уполномоченных по правам человека федеральным законодательством приводит к нечеткому оформлению целей создания данного института, разновидностей актов реагирования, полномочий и гарантий их деятельности в специальных законах об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Иными словами, отсутствует унифицированный подход к закреплению института региональных Уполномоченных по правам человека в законодательных актах субъектов Российской Федерации, в том числе и в республиках;

б) необходимо повсеместно использовать опыт ряда субъектов Российской Федерации по формированию института специализированных уполномоченных. В частности, на возможность учреждения уполномоченного по правам ребенка на уровне муниципальных образований, а также на возможность введения должности уполномоченных по правам осужденных. В этой связи, на наш взгляд, возникает необходимость в нормативном и функциональном разведении этих институтов.

В третьем параграфе - «Законодательство Российской Федерации и ее субъектов об Уполномоченных по правам человека» рассматривается общее и особенное в законодательстве субъектов Российской Федерации, регулирующем статус Уполномоченного по правам человека. Автор учитывает, что в монографической литературе основным объектом сравнительно-правового анализа здесь выступают сферы полномочий, формы и методы деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Учредительной основой для института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, кроме соответствующих норм конституционного законодательства, служит Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», предусматривающий, что должность Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации может учреждаться законом субъекта Российской Федерации в соответствии с его конституцией (уставом). В большинстве субъектов Российской Федерации правовой статус Уполномоченного по правам человека, порядок его назначения на должность и освобождения от должности, а также компетенцию и условия деятельности устанавливают региональные законы об Уполномоченных по правам человека.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что в законодательстве субъектов Российской Федерации наблюдается унифицированный подход к закреплению ряда элементов статуса Уполномоченного по правам человека. Однозначно регулируются такие вопросы, как возраст кандидата на должность Уполномоченного по правам человека, наличие необходимых познаний в области прав и свобод человека и гражданина и опыта их защиты, независимость и неподотчетность во взаимодействии с органами государственной власти субъектов. Однако по-разному регулируются такие вопросы, как требование о наличии высшего юридического образования, процедура выдвижения кандидата на должность Уполномоченного по правам человека и освобождения от должности, наделение его правом законодательной инициативы, отнесение должности Уполномоченного к государственным должностям субъектов Российской Федерации. Автор считает, что несмотря на различия в статусе субъектов Российской Федерации, вышеуказанные положения необходимо по возможности унифицировать.

**Глава вторая - «Компетенция, формы деятельности и акты Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации»** содержит два параграфа.

**В первом параграфе Уполномоченных по правам человека рассматриваются** такие вопросы их компетенции, как содержание компетенции, установление компетенции, регулирование компетенции, нарушение компетенции, споры о компетенции.

Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что проблемы компетенции регионального уполномоченного по правам человека, не получив должного закрепления на федеральном уровне, не нашли единообразного подхода и на уровне субъекта Федерации. Такое положение, объясняется тем, что Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» рассматривает региональных омбудсменов в качестве возможного, но не обязательного института защиты прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации. На наш взгляд, это неправильно: институт омбудсмана должен быть представлен во всех субъектах, более того следует унифицировать его организационные аспекты и функции на всей территории страны.

Совершенствование законодательства Российской Федерации об Уполномоченном по правам человека в субъектах Федерации в сфере его компетенции представляется необходимым осуществлять по следующим направлениям.

На федеральном уровне:

- внесение изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в части определения основных полномочий региональных омбудсменов;

- поскольку в анализируемом Федеральном конституционном законе отсутствуют статьи о взаимодействии Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, что снижает в целом эффективность деятельности данного института в России, нужно предусмотреть способы и формы такого взаимодействия;

- целесообразно принять отдельный федеральный закон об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

На региональном уровне:

- совершенствование законодательства субъектов Федерации путем внесения изменений и дополнений в конституции и уставы субъектов;

- внесение изменений в уже действующие региональные законы, определяющие компетенцию уполномоченного в субъекте Российской Федерации;



- внесение изменений и дополнений в иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, в частности, в регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти, в законы субъектов об административных правонарушениях, в реестры государственных должностей в части регулирования компетенции регионального Уполномоченного.

**Во втором параграфе анализируются формы деятельности и акты Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации.**

Законы субъектов Российской Федерации об уполномоченных по правам человека и практика деятельности региональных уполномоченных свидетельствуют о необходимости закрепить за всеми региональными уполномоченными право законодательной инициативы. Это позволит сократить путь продвижения предложений Уполномоченного по совершенствованию законодательства субъектов Российской Федерации, исключить из данного процесса посредников – тех субъектов права законодательной инициативы, которых уполномоченный по правам человека должен еще убедить в необходимости принятия того или иного решения, или внесения изменений в тот или иной закон. Наделение уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации правом законодательной инициативы в регионе повышению эффективности их деятельности, а также укрепит их правовой статус.

Наряду с наличием сходных черт, правовые акты федерального и региональных уполномоченных по правам человека разнообразны как по форме, так и по содержанию.

Конечно, единство цели здесь обусловило и определенную унификацию их актов. Но взаимодействие уполномоченного с другими органами государственной власти в регионе, как правило, осуществляется на основе специальных, конкретных соглашений о сотрудничестве, и одно это уже порождает многие особенности в правовых формах деятельности уполномоченных.

**Глава третья - «Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в субъекте федерации с органами власти и общественными объединениями»** состоит из четырех параграфов.

**Первый параграф - «Взаимодействие с федеральными органами государственной власти на территории субъекта федерации».** Взаимодействие

Уполномоченного и федеральных органов власти основывается прежде всего на Конституции Российской Федерации, законодательстве Российской Федерации и субъектов, а также на общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации.

Согласно п.2 ст. 80 Конституции РФ Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, он вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом, что вытекает из ст. 85 Конституции РФ.

Должностным же лицом, представляющим Президента Российской Федерации в пределах соответствующего федерального округа, является его Полномочный представитель Российской Федерации в федеральном округе, который обеспечивает реализацию конституционных полномочий Главы государства<sup>1</sup>. Поэтому в случаях, когда Уполномоченный по правам человека в соответствующем субъекте Федерации сталкивается с нарушениями прав и свобод человека и гражданина в актах органов исполнительной власти субъекта, он может обратиться к Полномочному представителю Президента с ходатайством о внесении Президентом Российской Федерации предложений о приостановлении действия на имя неправомерных актов.

Развитию механизма взаимодействия регионального Уполномоченного с федеральными органами государственной власти, безусловно, способствовало бы и соответствующее положение в готовящемся Федеральном законе "Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации".

Но взаимодействие Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с Полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе является далеко не единственным способом реализации полномочия Президента РФ в правозащитной сфере. Уполномоченный в субъекте Российской Федерации вправе обратиться и к Уполномоченному по правам человека

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849 "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе"//Российская газета. N 92-93. 2000. 16 мая.

в Российской Федерации с целью оказать содействие в устранении нарушений прав человека и гражданина актами региональной власти. Тот, в свою очередь, компетентен поставить вопрос о приостановлении акта исполнительной власти субъекта России перед Президентом РФ.

Далее, необходимо совершенствовать взаимодействие института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с депутатским корпусом на федеральном уровне. Так, Уполномоченный может довести свою позицию до сведения члена Совета Федерации, направив последнему рекомендации и предложения, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан. Значимость такой формы взаимодействия подчеркивается тем, что член Совета Федерации обладает правом законодательной инициативы, которое он реализует в соответствии с законодательством Российской Федерации<sup>1</sup>.

К федеральным органам государственной власти относятся и территориальные подразделения федеральных исполнительных органов в субъектах Российской Федерации.

Сотрудничество регионального Уполномоченного и территориальных звеньев федеральных органов исполнительной власти должно укрепляться. Автор рассматривает перспективы их взаимодействия, обращаясь, в частности, к участию Уполномоченного в экспертизе правовых актов. Так в субъектах Российской Федерации действуют экспертные подразделения Министерства юстиции Российской Федерации<sup>2</sup>, которые проводят юридическую экспертизу актов субъектов Российской Федерации поступивших в территориальные органы в порядке, установленном п.7 Положения о порядке ведения Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2000 г. N 904.

Автор полагает, что в законодательстве субъектов Российской Федерации должна быть введена норма об обязательном привлечении регионального Уполномоченного по правам человека к деятельности экспертных подразделений, когда предметом их рассмотрения являются нормативно-правовые акты, затрагивающие основные права человека и гражданина.

<sup>1</sup> П. 1ст. 104 Конституции РФ; п.3 статьи 4 Постановления Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

<sup>2</sup> Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313)/«Российская газета №230.2004. 19 октября.

Также к непосредственному взаимодействию Уполномоченного по правам человека в республике с территориальными органами исполнительной власти Российской Федерации можно отнести участие Уполномоченного в деятельности различных совещательных органов, которая напрямую связана с вопросами реализации прав и свобод человека и гражданина в различных сферах жизни.

Перспективным является взаимодействие регионального уполномоченного по правам человека не только с территориальными органами исполнительной власти, но и с неправительственными организациями федерального уровня. Например, с Совета по региональной политике Минздрава Российской Федерации, который занимается вопросами обеспечения конституционных прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь<sup>1</sup>.

**Второй параграф - «Взаимодействие Уполномоченного по правам человека с высшими органами государственной власти субъекта и органами местного самоуправления»** посвящается исследованию организационно-правовых форм взаимодействия Уполномоченного по правам человека с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органами местного самоуправления.

По мнению автора, Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации взаимодействует с законодательным (представительным) органом государственной власти в следующих основных формах: право законодательной инициативы; участие в заседаниях (сессиях); представление и выступление с ежегодными и специальными докладами на заседаниях (сессиях); участие Уполномоченного в процедуре подготовки, обсуждения и принятия законопроектов законодательных (представительных) органов государственной власти в области прав человека; участие в заседаниях президиума законодательных (представительных) органов государственной власти с правом совещательного голоса; присутствие на закрытых заседаниях законодательных (представительных) органов государственной власти по приглашению председательствующего; выступление на заседаниях законодательных (представительных) органах государственной власти по существу повестки дня; выступление с инициативой о

---

<sup>1</sup> Положение о Совете по региональной политике Министерства здравоохранения Российской Федерации (Приложение № 2 к Приказу Минздрава РФ от 20 декабря 2000 г. № 435 «О создании Совета по региональной политике Министерства здравоохранения Российской Федерации»).

проведении парламентских слушаний в законодательных (представительных) органах государственной власти; участие в рабочих группах или совместных рабочих группах создаваемых для разработки законопроектов касающихся прав и свобод человека и гражданина; назначение своего официального представителя по внесенному им законопроекту, полномочного представлять Уполномоченного на заседаниях комитета (комиссии) законодательного (представительного) органа государственной власти при обсуждении соответствующего законопроекта; участие в рассмотрении законопроекта в первом чтении и выступление с соответствующими предложениями.

Как видно из вышеизложенного, основное место в процессе взаимодействия Уполномоченного по правам человека с законодательными (представительными) органами государственной власти субъекта Федерации занимают их взаимоотношения в законотворчестве. Но в сфере контрольной деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации практически отсутствуют какие либо формы организационно-правовых связей с Уполномоченными. В этом отношении субъекты Российской Федерации должны обратить внимание на участие Федерального Уполномоченного по правам человека в парламентском контроле, осуществляемым Федеральным Собранием Российской Федерации. В частности, согласно проекту Федерального Закона «О парламентском расследовании» Уполномоченный по правам человека наделяется правом обращения в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>. Однако, в случае грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации вправе непосредственно либо через своего представителя участвовать в работе комиссии, а также в заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада.

---

<sup>1</sup> Проект Федерального закона № 217901-4 «О парламентском расследовании».

Вместе с тем, по логике Проекта, парламентская комиссия может быть создана только после поддержки обеими палатами Федерального Собрания Российской Федерации инициативы возбуждения парламентского расследования. Субъектами указанной инициативы, согласно ст. 6 Проекта, могут быть исключительно депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации или члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, что проистекает, в свою очередь, из положений ст. 5 Проекта.

Изложенное вновь указывает на необходимость доработки Проекта в части оснований для возбуждения парламентского расследования, а также свидетельствует о том, что впоследствии может потребоваться внесение изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Что касается взаимодействия Уполномоченного по правам человека с исполнительными и распорядительными органами в регионе, то, в отличие от органов законодательной власти, органы исполнительной власти значительно реже взаимодействуют с названным должностным лицом. Исключение составляет руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

К примеру, в Республике Татарстан Уполномоченный вправе направить в адрес Президента Республики Татарстан заключение о нарушении прав и свобод человека и гражданина; обратиться за информацией; воспользоваться правом безотлагательного приема; направить рекомендации и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан.

Взаимодействие Уполномоченного с Президентом Республики Татарстан имеет место и в сфере нормотворческой деятельности Президента.

К примеру, Указ Президента Республики Татарстан от 2 июня 2004 г. N УП-431 "О порядке подготовки, опубликования и вступления в силу актов Президента Республики Татарстан, представления Президенту Республики Татарстан проектов законов Республики Татарстан" наделяет Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан правом по вопросам его ведения официально вносить на рассмотрение Президента Республики Татарстан проекты указов и распоряжений Президента Республики Татарстан, а также проекты законов Республики Татарстан.

предлагаемых Президенту Республики Татарстан для внесения их на рассмотрение Государственного Совета Республики Татарстан в порядке законодательной инициативы.

Однако следует отметить, что лишь незначительное число субъектов Российской Федерации предусмотрело в специальных законах об Уполномоченных по правам человека нормы, непосредственно и конкретно регламентирующие те или иные вопросы взаимодействия Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и высших должностных лиц соответствующих субъектов<sup>1</sup>. На наш взгляд, это относится и к Республике Татарстан.

По нашему мнению, норму, предоставляющую Уполномоченному право инициировать нормотворческую деятельность Президента Республики Татарстан, следовало бы внести в Закон Республики Татарстан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан», что способствовало бы повышению авторитета Уполномоченного и его роли в механизме правотворчества.

В проект Федерального закона "Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации"<sup>2</sup> также может быть включена отдельная норма о правах Уполномоченного на обращение за содействием в проведении проверок по жалобам к высшему должностному лицу субъекта РФ, а также, в необходимых случаях, инициирование нормотворческой деятельности этого должностного лица.

По мнению автора, на качественно иной, более высокий уровень может выйти взаимодействие Уполномоченного по правам человека с органами местного самоуправления. В этих целях в работе предлагается на примере Республики Татарстан укрепить связи регионального уполномоченного с Республиканским советом по местному самоуправлению<sup>3</sup> и урегулировать это взаимодействие специальным правовым актом.

Кроме того, в 2000 году в республике завершен процесс образования районных координационных советов по местному самоуправлению. Участие в их деятельности

---

<sup>1</sup> Сунгуров А.Ю. Сравнительный анализ законодательства об уполномоченном по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации // Государство и право. — Б.м...—2003.—N4.—С.41-47.

<sup>2</sup> Федеральный закон "Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации": Проект // Закон.—Б.м...—2002.—N11.—С.50-58.

<sup>3</sup> Указ Президента РТ от 17 июля 1999 г. № УП-571 «Об образовании Республиканского Совета по местному самоуправлению»/Республика Татарстан, № 145.1999.20 июля.

представителей Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан также представляется целесообразным.

Закон Республики Татарстан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» предусматривает довольно широкий круг прав Уполномоченного в отношениях с муниципальными органами: запрашивать и получать от органов местного самоуправления информацию; беспрепятственно посещать органы местного самоуправления; получать объяснения муниципальных служащих; проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами или должностными лицами проверку деятельности органов местного самоуправления; направлять органам местного самоуправления свои замечания и предложения по обеспечению прав и свобод человека и гражданина; пользоваться правом безотлагательного приема руководителями и должностными лицами органов местного самоуправления; присутствовать на заседаниях представительных органов местного самоуправления.

К объективным причинам нарушения прав человека органами местного самоуправления можно отнести несовершенство законодательства, допускающего неясные, а порой и противоречивые нормы, отсутствие полной определенности в разграничении государственных полномочий и органов местного самоуправления.

**В параграфе третьем рассматриваются различные формы взаимодействия Уполномоченного по правам человека с органами прокуратуры, органами судебной власти и адвокатуры.**

Ст. 29 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предусматривает различные организационно-правовые формы взаимодействия Уполномоченного по правам человека с правоохранительными органами, в частности:

- 1) обращение в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;
- 2) обращение в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях



(бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обращение в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

4) изложение своих доводов должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

5) обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Однако, если обратиться к взаимодействию регионального Уполномоченного по правам человека с этими органами в субъектах Российской Федерации, то приходится констатировать, что диапазон такого взаимодействия здесь сокращен. Например, неоправданно усечены полномочия региональных омбудсменов в сфере их взаимодействия с конституционными судами субъектов. Если федеральный Уполномоченный по правам человека наделен правом обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобами, запросами и иными формами (видами) актов, то для регионального уполномоченного по правам человека предусмотрена только форма запроса.

В Федеральной палате адвокатов в настоящее время идет предварительная проработка вопроса о возможности создания модельного закона об адвокатуре и адвокатской деятельности для субъектов Российской Федерации, в котором предполагается в отдельной статье установить возможные формы взаимодействия регионального Уполномоченного по правам человека с адвокатурой, что, несомненно, будет способствовать более эффективной защите нарушенных прав граждан. Однако возможности и формы взаимодействия уполномоченного по правам человека с адвокатурой нужно определить и в региональных нормативно-правовых актах.

В параграфе четвертом главы третьей рассматриваются проблемы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с общественными объединениями и в этой связи подчеркивается, что Уполномоченный по правам человека, с одной стороны, выступает как

государственный орган (должностное лицо), а с другой – как институт гражданского общества.

В настоящее время институт омбудсмана заметно укрепил свою позицию как в системе государственных органов, так и в общественном сознании. Поскольку общественные объединения очень разнообразны (одни тесно взаимодействуют с государственными органами, либо непосредственно создаются при них; другие не имеют непосредственного отношения к государственным органам), это не могло не сказаться на характере и формах взаимодействия Уполномоченного по правам человека с вышеназванными социальными институтами.

Автор считает, что дальнейшему развитию и повышению эффективности института Уполномоченного по правам человека в республиках и иных субъектах Российской Федерации в его взаимодействии с различными общественными организациями будут способствовать:

- а) укрепление института общественных помощников регионального уполномоченного, расширение их деятельности по вопросам восстановления и защиты прав человека;
- б) содействие уполномоченного формированию нормативной правовой базы правового просвещения и образования граждан;
- в) активизация его участия в работе СМИ по формированию правовой культуры населения.

При этом автор считает, необходима пропаганда деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, их связей с органами государственной власти, местного самоуправления, общественными организациями и объединениями, поскольку она будет способствовать развитию данного института, повышению его авторитета среди местного населения.

В заключении диссертационной работы подведены итоги исследования, сделаны наиболее существенные выводы диссертации, сформулирован ряд предложений, направленных на совершенствование действующего законодательства и развитие правовой науки.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

*Публикации в ведущих рецензируемых журналах, перечень которых утвержден*

*ВАК:*

1. Амирова Р.Р. Уполномоченный по правам человека: полномочия и особенности реализации /Р.Р. Амирова // Вестник Самарского государственного экономического университета № 2 (20), 2006. - С. 238-243. (0,3 п.л.).

*Публикации в иных изданиях:*

1. Амирова Р.Р. Понятие права на неприкосновенность частной жизни /Р.Р. Амирова // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета Казанского государственного университета. Выпуск 5. Часть 1. - Казань: Центр инновационных технологий, 2004. - С. 88-95. (0,4 п.л.).
2. Амирова Р.Р. Сущность и понятие конституционных прав и свобод человека и гражданина: история и современность /Р.Р. Амирова // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета Казанского государственного университета. Выпуск 5. Часть 1. - Казань: Центр инновационных технологий, 2004. - С. 95-99. (0,3 п.л.).
3. Амирова Р.Р. Особенности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации /Р.Р. Амирова // Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 6. - Казань: Центр инновационных технологий, 2005. - С. 35- 38. (0,2 п.л.)
4. Амирова Р.Р. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан с Президентом, Государственным Советом, Кабинетом Министров и Конституционным судом Республики Татарстан /Р.Р. Амирова // Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 7. Т.1. - Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2006. - С. 61-68. (0,4 п.л.).



Отпечатано с готового оригинал-макета  
в типографии Издательского центра  
Казанского государственного университета  
им.В.И.Ульянова-Ленина  
Тираж 100 экз. Заказ 10/5

420008, ул. Университетская, 17  
тел.: 231-53-59, 292-65-60