

МЕСТО И РОЛЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РФ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

*Работа представлена кафедрой конституционного и международного права
Санкт-Петербургского университета МВД России.
Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор А. В. Зиновьев*

В статье рассматриваются проблемы функционирования института Уполномоченного по правам человека в России, его место и роль в системе органов государства, порядок назначения на должность, а также отражаются рекомендации по совершенствованию законодательства об организации и деятельности Уполномоченного по правам человека.

Ключевые слова: *Уполномоченный, права, свободы, человек, гражданин, орган государства.*

A. Yevdoshenko

PLACE AND ROLE OF THE HUMAN RIGHTS OMBUDSMAN IN THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES

The article is devoted to the functioning of the institute of the Human Rights Ombudsman in Russia, his place and role in the system of public authorities, the assignment procedure. The author also reflects the recommendations on perfection of the legislation concerning the activity of the Human Rights Ombudsman.

Key words: *Ombudsman, rights, freedoms, man, citizen, public authorities.*

Институт Уполномоченного по правам человека как гаранта государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими является одним из важнейших элементов механизма защиты

прав граждан в РФ и занимает особое место в системе органов государственной власти.

При этом нельзя забывать о том, что деятельность Уполномоченного по правам человека в РФ связана с охраной и защитой прав и свобод как человека, так и гражданина. Среди отечественных и зарубежных ученых, государстве-

дов по-прежнему нет единого подхода к правам человека и гражданина. В этой связи заслуживает внимания точка зрения А. В. Зиновьева, который считает, что понятие «человек» состоит из биологической и социальной субстанций, последняя из которых лежит в основе понятия «личность». «Но юристов, прежде всего, интересует не все общественные отношения, участниками которых является личность, а только те, которые регулируются нормами права... В данном случае мы уже будем иметь дело с понятием “гражданин”, не исключая правового регулирования особой группы естественных прав, в основе которых лежат биологические составляющие понятия “человек”, признаваемых, соблюдаемых, охраняемых и защищаемых мировым сообществом и государством. Поэтому каждый гражданин обладает всем комплексом прав, относящихся к общепризнанным правам человека, а также всеми правами гражданина, признаваемыми и закрепляемыми в данном государстве» [1, с. 96–97]. Так, ст. 15 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» персонифицирует круг субъектов, имеющих право на обращение к Уполномоченному. К Уполномоченному могут обратиться с жалобой граждане Российской Федерации и находящиеся на территории Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства.

Среди российских ученых нет единства мнений по вопросу отнесения Уполномоченного к органам государственной власти или просто к органам государства. В научной юридической литературе по вопросу об определении места Уполномоченного в системе органов государства существует несколько мнений. Одни считают, что понятие «государственный орган» и «орган государственной власти» тождественны, другие наделяют их самостоятельным содержанием.

В научной юридической литературе орган государственной власти — звено государственного аппарата, участвующее в осуществлении определенных функций государства, наделенное в этой связи властными полномочиями [2, с. 90].

А. В. Зиновьевым орган государственной власти определяется как составная часть системы государственных органов, наделенная властными полномочиями, образующаяся в установ-

ленном государством порядке, обладающая определенной структурой, состоящая из физических лиц и действующая в присущих ей организационно-правовых формах [1, с. 263–266].

С. А. Авакьян, указывая на существование в юридической литературе такого рода разграничения, пишет: «Иногда понятие государственного органа используется для подразделений, общая задача которых — обеспечить деятельность соответствующего, предусмотренного Конституцией РФ, органа государственной власти. Цель таких норм — возвысить роль подразделения, между тем у него сугубо служебное и в этом плане вспомогательное назначение» [3, с. 357].

Различны и мнения правоведов о возможности отнесения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к одной из ветвей системы разделения властей. Н. В. Корнеева и другие авторы указывают на принадлежность Уполномоченного по правам человека к представительной государственной власти [4, с. 9]. А. А. Безуглов и С. А. Солдатов делают вывод о его принадлежности к органам исполнительной власти [5, с. 318]. По мнению Чиркина и других авторов, в ходе государственного развития внутри механизма государства наряду с законодательной, исполнительной и судебной, постепенно стала выделяться четвертая по значению самостоятельная ветвь власти — контрольно-надзорная, к которой и относится Уполномоченный по правам человека, который первоначально выделился из законодательной власти и приобрел самостоятельность и независимость от иных органов [6, с. 309–316].

Отсутствие в компетенции Уполномоченного по правам человека в РФ права принятия обязательных решений не позволяет относить его к системе контрольных государственных органов. Контроль предполагает возможность принятия обязательных для исполнения решений, тогда как решения Уполномоченного носят рекомендательный характер. Следовательно, отсутствие в деятельности российского омбудсмана властных полномочий не позволяет относить его к органам государственной власти, а значит, и к органам контрольно-надзорной или иной власти.

Кроме того, в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (далее — Закон об Уполномоченном) ничего не говорится о том, какой характер при рассмотрении жалоб граждан носит деятельность Уполномоченного: то ли он осуществляет мониторинг, то ли контроль. На этот вопрос нет однозначного ответа и в науке. Большинство российских ученых данный вопрос обходят молчанием.

Думается, что мониторинг менее эффективен, так как не имеет конкретных правовых последствий, контроль же порождает серьезные правовые последствия в ходе его осуществления, но органы, осуществляющие контроль, наделяются властными полномочиями, могут ставить вопрос о привлечении нарушителей к определенным видам юридической ответственности.

Не случайно в ст. 22, 23 Закона об Уполномоченном используется понятие «проверка», которая не предполагает полномочий по принятию мер императивного характера. Так, в частности, в ст. 23 названного Закона об Уполномоченном прямо говорится: «При проведении проверки по жалобе Уполномоченный вправе...» [7, № 9]. В практике деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ используются главным образом «проверки». В случае надления Уполномоченного властными полномочиями ему может быть предоставлено право контроля со всеми вытекающими отсюда последствиями (ставить вопрос о привлечении должностных лиц к юридической ответственности и т. д.).

Почему Уполномоченного по правам человека в РФ надо относить к государственным органам (при этом понятия «орган государства» и «государственный орган» рассматриваются автором как тождественные)? Во-первых, он назначается высшим органом государственной власти. Во-вторых, он не наделяется полномочиями по принятию решений обязательного характера для лиц, которым они адресованы. Однако надо учитывать, что авторитет решений Уполномоченного едва ли кто сможет оспаривать. Здесь уместно вспомнить известную мудрость, согласно которой суще-

ствует авторитет власти и власть авторитета, но власть авторитета еще надо заслужить. В-третьих, Уполномоченный наделяется значительными полномочиями по охране и защите прав и свобод человека и гражданина, которые покоятся на высоком авторитете и которые не следует игнорировать.

Следует учитывать, что в п. 3 ст. 37 Закона об Уполномоченном прямо говорится, что «уполномоченный и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица, имеющим расчетный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба Российской Федерации» [7, № 9]. Это подтверждается и позицией Конституционного Суда РФ, данной им в определении Конституционного Суда РФ от 29 мая 1997 г. № 55-О [8, № 22], согласно которому Конституционный Суд РФ разграничивает понятия «государственный орган» и «орган государственной власти».

Универсальные критерии разграничения терминов и отнесения органов к государственным органам либо органам государственной власти пока не выработаны. Вопрос выделения и разграничения в механизме государства органов государственной власти и государственных органов остается дискуссионным и нуждается в дальнейшей теоретической разработке. Вместе с тем, по убеждению автора, Уполномоченный по правам человека Российской Федерации является государственным органом и не относится к органам государственной власти.

Основным и важнейшим средством реализации компетенции Уполномоченного по правам человека в РФ является проверка.

Существующие проблемы теории и практики организации и деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации свидетельствуют о несовершенстве его статуса.

Статья 6 Закона об Уполномоченном заслуживает того, чтобы ее процитировали: «На должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражд-

данина, опыт их защиты» [7, № 9]. В такой формулировке просматривается явная недооценка юридического образования. В России имеется немало крупных, принципиальных, известных ученых юристов по проблемам прав и свобод человека и гражданина, такая невостребованность их потенциала ничем не может быть оправдана, именно они способны решать проблемы теории и практики прав и свобод человека и гражданина, оптимально позитивно воздействовать на устранение причин и условий, их порождающих. Кто, как не Уполномоченный, знает не понаслышке о состоянии дел в России по соблюдению, охране и защите прав и свобод человека и гражданина, кто, как не он, может их охранять и защищать профессионально, со знанием дела как юрист высшей квалификации, пользующийся заслуженно уважением и доверием не только среди юридической элиты страны, но и среди рядовых граждан России. Поэтому в ст. 6 Закона необходимо внести дополнительное требование о необходимости наличия у кандидата на должность Уполномоченного по правам человека в РФ юридического образования и (или) ученой степени в области юридических наук. Такая норма будет способствовать повышению авторитета Уполномоченного по правам человека, эффективности и результативности его деятельности, послужит дополнительной гарантией высокого уровня его юридической квалификации.

Закон о статусе Уполномоченного определил нижний возрастной предел, но обошел молчанием верхний возрастной предел его

пребывания в должности. Думается, что необходимо установить верхний возрастной предел стандартный как у судей Конституционного Суда РФ и Верховного суда РФ, т. е. единый, не исключающий обстоятельства, связанные с состоянием здоровья и иными ситуациями невозможности пребывания в должности Уполномоченного. Этот возрастной ценз должен неукоснительно соблюдаться при первом и повторном назначениях, что порождает необходимость соответствующей поправки в ст. 6 Закона об Уполномоченном.

Более того, статус Уполномоченного заслуживает повышения, суть которого заключается в предоставлении ему права законодательной инициативы. Это неизбежно укрепит публичность статуса Уполномоченного, повысит его авторитет и ответственность за свою деятельность по охране и защите прав и свобод человека и гражданина. Такое право должно быть не общим, а специальным, т. е. касаться основной деятельности Уполномоченного — защиты прав и свобод человека и гражданина. Тем более в некоторых субъектах РФ региональные уполномоченные по правам человека наделяются правом законодательной инициативы по предметам своего ведения*.

По-прежнему приоритетной задачей российского государства остается охрана и защита прав и свобод человека и гражданина, что свидетельствует об исключительной важности института Уполномоченного по правам человека в системе органов государства и требует необходимости придания его институту конституционно-правового статуса.

ПРИМЕЧАНИЕ

* Республика Татарстан, Московская, Самарская области и другие субъекты Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Зиновьев А. В.* Конституционное право России. СПб.: Фонд «Университет», 2005.
2. *Матузов Н. И., Малько Л. В.* Теория государства и права: учебник. М., 2004.
3. *Авакьян С. А.* Конституционное право Российской Федерации: учебный курс: в 2 т. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2006. Т. 1.

4. *Корнеева Н. В.* Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: дис. на соис. учен. степени канд. юрид. наук. СПб., 2002.
5. *Безуглов А. А., Солдатов С. А.* Конституционное право России: учебник для юридических вузов: в 3 т. М., 2001. Т. 1.
6. *Чиркин В. Е.* Основы сравнительного правоведения. М., 1997.
7. СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.
8. СЗ РФ. 1997. № 22. Ст. 2664.

REFERENCES

1. *Zinov'yev A. V.* Konstitutsionnoye pravo Rossii. SPb.: Fond «Universitet», 2005.
2. *Matuzov N. I., Mal'ko L. V.* Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik. M., 2004.
3. *Avak'yan S. A.* Konstitutsionnoye pravo Rossiyskoy Federatsii: uchebny kurs: v 2 t. 2-e izd., pererab. i dop. M.: Yurist', 2006. Т. 1.
4. *Korneyeva N. V.* Konstitutsionno-pravovye osnovy deyatel'nosti Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossiyskoy Federatsii: dis. na sois. uchen. stepeni kand. yurid. nauk. SPb., 2002.
5. *Bezuglov A. A., Soldatov S. A.* Konstitutsionnoye pravo Rossii: uchebnik dlya yuridicheskikh vuzov: v 3 t. M., 2001. Т. 1.
6. *Chirkin V. E.* Osnovy sravnitel'nogo pravovedeniya. M., 1997.
7. SZ RF. 1997. N 9. St. 1011.
8. SZ RF. 1997. N 22. St. 2664.