

**К ВОПРОСУ ОБ УЧРЕЖДЕНИИ ИНСТИТУТА ОТРАСЛЕВЫХ
(СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ) УПОЛНОМОЧЕННЫХ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

*Работа представлена кафедрой государственного и международного права
Северо-Западной академии государственной службы.*

Научный руководитель – кандидат исторических наук, профессор А. В. Фомичёв

Институт отраслевых или так называемых специализированных Уполномоченных по правам человека только получает свое распространение в Российской Федерации. Однако крайности в подходе к данному институту не позволяют по достоинству оценить его правовую значимость в реализации государственных гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: специализированный Уполномоченный по правам человека.

The institute of branch or so-called specialised representatives for human rights is just receiving its distribution over the Russian Federation. However, extreme measures in the approach to this institute do not allow estimating its legal importance in realising state guarantees of protection of rights and freedoms of a person and citizen.

Key words: specialised representative for human rights.

С момента учреждения должности Уполномоченного по правам человека (далее – Уполномоченный) в Российской Федерации и по настоящее время в научной среде идут постоянные споры по вопросу учреждения должности отраслевых или так называемых специализированных Уполномоченных.

Большинство исследователей полагают необходимым учреждение должности отраслевых Уполномоченных. Так, Н. Ю. Хамаева указывает, что существующий Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» слишком широко определяет компетенцию Уполномоченного. Так, по ее мнению, не следовало распространять сферу деятельности Уполномоченного на судебные органы, исправительно-трудовые учреждения, органы военного управления с тем, чтобы в дальнейшем создать ряд специальных Уполномоченных, например, по военным делам, как уже сделано в ряде стран [9, с. 4].

Как нам представляется, постановка вопроса об учреждении специализированных Уполномоченных выступает не столько как реакция на расширенные полномочия Уполномоченного, сколько как признание непомерной нагрузки, которая на него возложена. Данной позиции придерживается и В. В. Комарова, которая указывает, что «для эффективности функционирования этого института возможно введение нескольких уполномоченных по различного рода вопросам – специализированных уполномоченных или создание коллегии уполномоченных, что позволит им действовать в едином русле и избавит заявителей от принятия сложного решения по определению подчиненности жалобы между специализированными уполномоченными» [6, с. 31].

Позиция самих Уполномоченных по данному вопросу не столь однозначна. Так, О. О. Мироновым, замещавшим должность Уполномоченного в Российской Федерации в 1998–2004 гг., отмечалось: «Если говорить о нашей стране, то я считаю полезным, если

бы у нас появились еще и отраслевые Уполномоченные: по проблемам детей, военнослужащих и др. Наша страна настолько гигантская и нарушений прав человека так много, что работы хватит всем». В продолжение данной идеи О. О. Миронов указывает, что институт специализированных уполномоченных на федеральном уровне можно учредить, внося соответствующие дополнения в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [1, с. 7].

Реализация идеи отраслевых Уполномоченных по правам человека получает свое закрепление и развитие в субъектах Российской Федерации, которые, основываясь на анализе состояния дел с правами человека на своей территории, выделяют те приоритетные сферы, где, по их мнению, на помощь Уполномоченным региона должны прийти специализированные Уполномоченные [9, с. 30], как, например, Уполномоченный по правам ребенка.

Так, в настоящее время Уполномоченные по правам ребенка созданы в Алтайском крае, Волгоградской, Вологодской, Ивановской, Кемеровской, Ростовской, Самарской, Саратовской и Тамбовской областях, Краснодарском и Красноярском краях, Республике Дагестан, Республике Карелия, Республике Северная Осетия – Алания, Республике Саха-Якутия и Чеченской Республике, Ямало-Ненецком АО, г. Москве, Норильске, Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Ижевске и Арзамасском районе Нижегородской области.

Активно обсуждается идея развития и распространения в субъектах Российской Федерации таких специализированных Уполномоченных, как Уполномоченный по правам женщин, Уполномоченный по правам военнослужащих и т. п.

При расширении числа специализированных Уполномоченных в субъектах Федерации необходимо, чтобы введение этих институтов и назначение на должности осуществляли законодательные органы самих субъектов Российской Федерации или пред-

ставительные органы местного самоуправления. Специализированные уполномоченные должны действовать на основании соответствующих федеральных законов или законов субъектов Российской Федерации [4].

Вместе с тем, как нами уже отмечалось, позиция самих Уполномоченных по данному вопросу не столь однозначна.

Так, действующий Уполномоченный в Российской Федерации В. П. Лукин полагает, что в рамках международного сотрудничества уделяется внимание проблемам совершенствования процедур и механизмов защиты прав и свобод человека через изучение опыта других стран, причем как позитивного, так и негативного. Однако, по его словам, тезис о необходимости изучения передового зарубежного опыта – типичный трюизм. Ничуть не менее важно быть в курсе и негативного зарубежного опыта, чтобы ненароком не повторить чужие ошибки. Типичный пример такого негативного зарубежного опыта, по мнению В. П. Лукина, имеющаяся практика создания институтов так называемых специализированных омбудсменов, отвечающих за обеспечение прав человека в конкретных областях. Дело не только в том, что права человека в принципе не делимы. В конечном счете чем больше «отраслевых» и иных омбудсменов топчется на одной и той же национальной площадке, тем объективно ниже авторитет, влияние, а значит, и эффективность каждого из них [4].

Упоминание В. П. Лукина о мировом опыте довольно своевременно. Как известно, институт Уполномоченного заимствован из зарубежных стран, где он имеет сходное и иные названия: Уполномоченный по гражданским правам и Уполномоченный по правам ребенка в Польше, Уполномоченный (Уполномоченные) Государственного собрания по правам граждан и Уполномоченный (Уполномоченные) Государственного собрания по правам национальных и этнических меньшинств – в Венгрии, Народная правозащита – в Австрии, Адвокат народа – в Румынии, Парламент-

ский комиссар по делам администрации – в Великобритании, Посредник – во Франции, Защитник народа – в Испании, Комиссия по правам человека – на Филиппинах [7, с. 589].

Возможно, учреждение должности специализированных Уполномоченных есть не что иное, как банальное копирование зарубежного опыта. Вот только негативный ли это опыт? Рассмотрим его на некоторых примерах стран, уже прошедших этап становления института специализированных Уполномоченных.

В Норвегии среди других первым возник институт военного омбудсмана, закон о котором был принят Стортингом 21 апреля 1952 г. Четыре года спустя, в ноябре 1956 г., был назначен омбудсман по делам альтернативной службы. До того еще в 1953 г. появился законопроект об учреждении гражданского омбудсмана юстиции, так как, хотя появление первых двух омбудсманов и позволило гражданину чувствовать себя в рядах армии несколько увереннее, насущная потребность в средствах охраны прав человека не была удовлетворена. Поэтому после тщательного изучения вопроса в июне 1962 г. был учрежден пост гражданского омбудсмана юстиции.

В течение 1970-х и в начале 1980-х гг. были учреждены еще три должности: омбудсман потребителей (1972, июнь), омбудсман по обеспечению равенства полов (1978, июнь) и омбудсман по делам несовершеннолетних (1981) [5, с. 134].

В Швеции также действует несколько Уполномоченных по правам человека. Согласно параграфу 8.10 Акта о Риксдаге существуют четыре омбудсмана – один Главный парламентский омбудсман и три парламентских омбудсмана. Главный парламентский омбудсман является административным директором Бюро омбудсманов и определяет основные направления их деятельности [8].

В ряде специальных областей имеются и другие омбудсманы, которые назначаются правительством и подчиняются парламентским омбудсманам. Это омбудсман по

защите прав потребителей, омбудсман по вопросам равноправия мужчин и женщин, омбудсман по борьбе с этнической дискриминацией, омбудсман по борьбе с дискриминацией на почве сексуальной ориентации, омбудсман по защите прав детей и подростков, омбудсман по защите прав инвалидов, омбудсман по прессе. Они осуществляют тот же надзор, но каждый в сфере своей специальной компетенции. Особое место занимает омбудсмен по прессе, который в большей степени, чем государственные органы, финансируется средствами массовой информации [10, с. 7].

В США с 1970-х гг. действуют омбудсмены на уровне штатов (Аляска, Айова, Гавайи, Небраска, Нью-Джерси и др.). Целый ряд городов (Дейтон, штат Огайо; Эри, штат Пенсильвания; Джеймстаун, штат Нью-Йорк и другие) обзавелись собственными омбудсменами [2, с. 17].

Следовательно, если учреждение должности специализированных Уполномоченных является результатом негативного опыта, то представляется совершенно необъяснимым, как столь негативный опыт на протяжении десятилетий получил свое распространение в странах с более высоким, чем в России, качеством защиты прав и свобод человека и гражданина.

Следует обозначить, что учреждение должности специализированных Уполномоченных, на наш взгляд, положительно скажется на уровне защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. При этом ее учреждение на феде-

ральном уровне должно проходить постепенно и отражать действительную необходимость в ее существовании. В настоящее время данная необходимость наиболее отчетливо выражена в защите прав ребенка; прав женщин, семьи и молодежи; прав военнослужащих, ветеранов военной службы и инвалидов войн; беженцев и вынужденных переселенцев; по вопросам здравоохранения; по вопросам деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы; по национальным вопросам; по защите потребителей.

На уровне субъектов Федерации первоочередной проблемой все же остается отсутствие на местах самих Уполномоченных. При этом поскольку в дальнейшем возможно принятие Федерального закона Российской Федерации «Об основах деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», то вопрос об учреждении должности специализированных Уполномоченных в субъектах Федерации должен быть регламентирован вышеупомянутым законом. Вероятно, на данном этапе вмешательство в деятельность субъектов Федерации просто невозможно и нецелесообразно.

На муниципальном же уровне решение этого вопроса должно носить исключительно самостоятельный характер. При этом крайне желательно, чтобы практика учреждения должности специализированных Уполномоченных на данном уровне получила бы наиболее массовое распространение.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Беседа главного редактора журнала «Государство и право» А. И. Ковлера с Уполномоченным по правам человека Российской Федерации, доктором юридических наук, профессором О. О. Мироновым // Государство и право. 2000. № 2.
2. Боков Х. Х. Институт омбудсменов (национальные и региональные отношения в России) / Х. Х. Боков, М. Н. Перфельев, Е. Ф. Солопов. М.: ВИУ, 1998.
3. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О. О. Миронова в 2002 году» // Российская газета. 2003. 15.07. № 140; 2003. 16.07. № 141; 2003. 17.07. № 142; 2003. 23.07. № 143; 2003. 23.07. № 146; 2003. 24.07. № 147; 2003. 25.07. № 148; 2003. 30.07. № 151; 2003. 05.08. № 154; 2003. 07.08. № 156.
4. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2007 году» // Российская газета. 2008. № 4612.

5. *Корнеева Н. В.* К вопросу о правовом институте уполномоченного по правам человека // Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2002: Сб. науч. ст. / Под общ. ред. В. М. Ходачева, В. В. Чубинского, В. А. Шамахова. СПб.: Изд-во СЗАГС; изд-во «Образование-Культура», 2003. 456 с.

6. *Комарова В. В.* Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право. 1999. № 9.

7. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Т. 1–2. Часть общая: Учебник. М.: БЕК, 1999.

8. Статья 10 Акта о Риксдаге Швеции от 6 марта 1974 г.

9. *Хаманева Н. Ю.* Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности // Государство и право. 1997. № 9.

10. Шведские омбудсмены. Общие данные о Швеции. Издание шведского института. Стокгольм, 1999. Сентябрь.