



...

РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА В ДЕЛЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА (НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

В.П. ЛУКИН

Лукин Владимир Петрович, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, доктор исторических наук, профессор.

Можно с полным основанием сказать, что сама идея прав человека возникла и была возвращена на российской почве и имеет глубокие национальные корни, будучи вместе с тем идеей общечеловеческой.

Организация Объединенных Наций определяет права человека как права, которые присущи нашей природе и без которых мы не можем жить как люди. Права человека называют также "общим языком человечества". Вне зависимости от того, где живет человек, какой он национальности, какого вероисповедания и пола, он одинаково возмущается, когда его необоснованно обвиняют в чем-то. Все мы противимся тому, чтобы нам указывали, как думать и во что верить. Каждый из нас хотел бы открыто выражать собственное мнение и обладать свободой выбора. И разумеется, мы хотим, чтобы с нами обращались так же, как и с другими людьми, если, конечно, и с этими другими обращаются по-человечески. Это и есть права человека: право на беспристрастное судебное разбирательство, право на свободу слова и совести, право не подвергаться дискриминации и т.д. То есть все то, что дает человеку возможность чувствовать себя полноценной личностью.

Как известно, угроза правам человека может исходить из двух основных социальных источников. Это государство и сами люди. Точнее чиновники и человеческие пороки, среди которых особо следует отметить алчность и агрессивное властолюбие.

Неуемное стремление к максимальной прибыли способно заставить работодателя держать своих нелегальных рабочих буквально на положении рабов, эксплуатировать детский труд, нещадно истреблять ценные виды флоры и фауны, бездумно загрязнять окружающую среду. В этой связи необходимо отметить определенную неустойчивость коммерческих организаций с точки зрения контроля над ними со стороны правозащитников. Как это ни парадоксально, государственные структуры в гораздо большей степени подвержены такому контролю, нежели коммерческие. С точки зрения теории соблюдения прав человека эта тенденция недопустима и разрушительна. Сейчас в нашей стране крайне важно погрузить частный сектор на "борт корабля" прав человека".

Любая власть стремится властвовать над гражданским обществом. Делается это иногда кнутом, иногда пряником, чаще и тем и другим. Чтобы уравновесить это стремление, необходим соответствующий баланс. Одним из элементов этого баланса является правозащитная деятельность.

Еще на заре цивилизации человек вынужден был вставать на защиту своих прав. Так, наши далекие предки, отбивая набег диких кочевников, защищали основное право человека - свое право на жизнь. Затем по мере усложнения организации человеческого сообщества складывалась и юридически оформлялась целая система защиты прав человека. Сегодня, в какой бы стране ни жил человек, его права находятся под защитой мирового сообщества. После Второй мировой войны был принят ряд международных документов, обязывающих государства, подписавшие их, соблюдать базовые права человека без каких-либо исключений.

Крупным правовым актом в этой области стала Всеобщая декларация прав и свобод человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Эта дата, которую отмечает весь мир, стала Днем прав человека. В 1953 г. была одобрена Европейская конвенция о правах человека, в 1969 г. - Американская, а в 1981 г. - Африканская хартия прав человека и народов <1>. На сегодняшний день существует своеобразный международный кодекс, или свод законов, куда входят многочисленные соглашения и где изложены обязательства, которые правительства имеют по отношению к своим гражданам. За соблюдением этих обязательств следят не только множество общественных правозащитных организаций, но и международные органы: Комиссия по правам человека ООН, Совет Европы и Европейский суд по правам человека и др. Важную роль в этом деле играет и институт омбудсмена, выступающего в роли своеобразного адвоката общества перед государством.

<1> См.: Права человека: Сборник универсальных и региональных международных документов / Сост.

Л.Н. Шестаков. М., 1990.

Родиной института омбудсмена по праву считается Швеция, где еще в XIII в. омбудсменом назывался человек, который избирался для сбора от имени пострадавшей стороны денежной пени (виры) с преступников, совершивших убийство. Шведы и другие скандинавские народы переводили слово "омбудсмен" как "поверенный", "доверенное лицо". Поначалу, в эпоху абсолютной монархии, омбудсмены были людьми короны, призванными контролировать от имени верховной власти деятельность чиновников и судей. По мере перехода к конституционной монархии омбудсмен стал осуществлять надзор за администрацией от имени парламента, что и получило закрепление в Конституции Швеции 1809 г.

До Первой мировой войны институт омбудсмена представлял собой некую скандинавскую экзотику. А вот после Второй мировой войны он получил мощное развитие. Сегодня более чем в ста странах мира есть омбудсмены. Опыт их работы в странах Восточной Европы (в Польше, Венгрии, Румынии, Словении и др.) показывает, что создание таких структур в большинстве случаев обеспечивает восполнение отсутствующего звена в отношениях государственной власти и населения, способствует строительству демократического правового государства, развитию правосознания граждан и должностных лиц.

После Второй мировой войны стало очевидным, что без гарантий соблюдения прав человека невозможно существование стабильной демократии. Опыт нацистской Германии, где с помощью всеобщих выборов к власти пришел Гитлер, окончательно убедил весь цивилизованный мир в том, что выборность органов власти является хотя и необходимым, но недостаточным условием народовластия. О состоявшейся демократии можно говорить лишь тогда, когда она, обеспечивая достойный уровень жизни для граждан, опирается на реальное разделение властей, независимый суд и не отменяемые никаким электральнойным большинством гражданские права и свободы.

Демократия без приоритета прав человека над государственными интересами - это корабль без якоря.

С другой стороны, вне демократии нет и не может быть соблюдения и действенной защиты прав человека. Это два взаимосвязанных и взаимозависимых понятия, и именно поэтому демократическому государству необходим такой институт, как омбудсмен, выступающий посредником между властью и обществом в деле защиты прав человека, являющийся стабилизационным фактором и гарантом эффективного функционирования демократической системы.

Правовая основа института омбудсмена в России была заложена Декларацией прав и свобод человека и гражданина <2>, провозгласившей: "Парламентский Уполномоченный по правам человека назначается Верховным Советом РСФСР сроком на пять лет, подотчетен ему и обладает такой же неприкосновенностью, что как и народный депутат РСФСР".

<2> [Постановление](#) ВС РФ от 22 ноября 1991 г. N 1920-1 "О Декларации прав и свобод человека и гражданина" // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 26.12.1991. N 52. Ст. 1865.

Следующим шагом по введению должности российского омбудсмена стала Конституция РФ 1993 г. <3>, которая в [ст. 103](#) предусмотрела, что к ведению Государственной Думы РФ относятся "назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом". Дополнительным стимулом к правовому оформлению статуса Уполномоченного стало Заключение Страсбурга по заявке России на вступление в Совет Европы, сделанное в январе 1996 г. Его пятый пункт, в частности, гласил: "...ождается, что будет принят соответствующий стандартам Совета Европы новый закон о роли, деятельности и организации Бюро Уполномоченного по правам человека".

<3> [Конституция](#) Российской Федерации (с изм. от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря N 237; 2009. 21 января. N 7.

До принятия [Закона](#) институт Уполномоченного действовал на основании президентского [Указа](#) "О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека" <4>, подписанного в августе 1994 г. Этим документом было установлено, что "до принятия соответствующего федерального закона реализация конституционных функций Уполномоченного по правам человека обеспечивается путем осуществления им полномочий, предоставленных председателю Комиссии по правам человека при Президенте РФ". В этом качестве первым омбудсменом в России стал С.А. Ковалев, который находился на

...

своем посту до 1995 г.

<4> [Указ](#) Президента РФ от 4 августа 1994 г. N 1587 "О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека" // СЗ РФ. 08.08.1994. N 15. Ст. 1713.

Федеральный конституционный [закон](#) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" вступил в силу лишь в начале 1997 г. <5>. На его основе в мае 1998 г. Государственной Думой полномочным Уполномоченным был избран О.О. Миронов. 13 февраля 2004 г. в связи с истечением срока деятельности на должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О.О. Миронова Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации назначила на эту должность В.П. Лукина. Его кандидатура была предложена Президентом России В.В. Путиным. 18 февраля 2009 г. Постановлением Государственной Думы РФ В.П. Лукин был назначен на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на второй пятилетний срок. Предложение о его кандидатуре было внесено в Государственную Думу Президентом России Д.А. Медведевым.

<5> Федеральный конституционный [закон](#) от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ (ред. от 10 июня 2008 г.) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" // СЗ РФ. 03.03.1997. N 9. Ст. 1011; 16.06.2008. N 24. Ст. 2788.

Каковы права и обязанности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, в чем заключается его деятельность?

В соответствии с [Законом](#) Уполномоченный призван способствовать "восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты".

Хотя Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой, в то же время при осуществлении своих полномочий он независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал свои претензии к ним в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. И хотя заключения омбудсмена носят рекомендательный характер (т.е. чиновники не обязаны им следовать), во всех странах мира, где действует омбудсмен, считается неэтичным игнорировать его рекомендации. Все страны, введшие институт омбудсмена, заметили, что, как бы ни улучшались традиционные системы, институт Уполномоченного был и остается необходимым дополнительным средством контроля, у него есть своя ниша, реальное пространство действия. Уполномоченный гарантирует помощь беспристрастного и квалифицированного института, который действует неформально, безотлагательно и бесплатно, без привлечения адвоката и проведения состязательного процесса.

Российский омбудсмен не связан строгими обязательными процедурными правилами при осуществлении своих функций: он обладает широкими полномочиями в отношении используемых методов, способов расследования. Уполномоченный не ограничивается защитой прав и свобод, только закрепленных в [Конституции](#) РФ, поскольку ориентируется в своей деятельности также и на международные правовые стандарты.

Институт омбудсмена является своеобразным связующим мостом между властью и обществом, поскольку он разрешает конфликты государственных и индивидуальных интересов. Дублирующее звено мониторинга прав человека в виде омбудсмена улавливает ошибки и вскрывает несправедливости управления, оставшиеся вне поля зрения иных обеспечивающих соблюдение прав органов.

В то же время Уполномоченный не претендует на то, чтобы заменить собой традиционные органы и механизмы контроля. Его работа направлена на то, чтобы критически сотрудничать с администрацией, а не публично конфликтовать с ней в расчете на дешевый "пиаровский" эффект. В своей деятельности он прилагает усилия для осуществления посреднической деятельности между властью и гражданами. Институт Уполномоченного - это демократический институт народа, укрепляющий правовое государство. Омбудсмен должен противостоять не правовому государству, а попыткам подорвать или исказить его

...

правовой характер.

С другой стороны, государственный правозащитник ни в коем случае не должен превратиться в декоративный придаток чиновничьего аппарата. Специфика положения омбудсмана по отношению к органам власти такова, что его работа заключается в исследовании и исправлении недостатков государственной и правовой системы.

Формальные рычаги воздействия Уполномоченного на ситуацию с соблюдением прав человека весьма ограничены. У него нет исполнительной власти, чтобы заставить чиновников повиноваться; он не судья, который может вынести приговор или обязательное для всех решение; у него нет права законодательной инициативы (хотя это право ему и обществу в целом не помешало бы). В своей работе Уполномоченный опирается на общественное мнение, потому что он защищает законные права граждан. А для этого общество должно быть информировано о работе омбудсмана. Исходя из этого, одним из основополагающих моментов в деятельности Уполномоченного является его сотрудничество со средствами массовой информации. С одной стороны, СМИ, распространяя его выступления и инициативы, могут формировать тем самым общественное мнение, с другой - они служат незаменимым источником информации для самого Уполномоченного о нарушениях прав человека в стране. Вот почему еще одним необходимым условием эффективной работы омбудсмана является свобода слова. Без свободных СМИ он не сможет узнать об истинном положении дел в сфере соблюдения прав человека. Не менее важной задачей омбудсмана является правовое просвещение и разъяснительная работа по всем вопросам прав человека, формам и методам их защиты.

Конечно, отстаивание прав требует определенного гражданского мужества и вносит свои коррективы в размеренную жизнь, но, как гласит народная мудрость, мертвая рыба плышет по течению, а живая - против течения. Зачастую права человека нарушаются, потому что о своих правах люди попросту мало осведомлены. Учить правам и обязанностям гражданина надо уже с детства. Поэтому необходимо включить в обязательную школьную программу преподавание конституционных прав и свобод либо в рамках общественного образования, либо отдельным предметом. Это может быть существенным подспорьем в деле воспитания правового сознания.

В настоящее время Уполномоченный, осуществляя в пределах своей компетенции тесное взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления, со средствами массовой информации, неправительственными правозащитными организациями и всем обществом в целом, уделяет особое внимание следующим областям деятельности:

- рассмотрению жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятию мер по их восстановлению;
- анализу законодательства Российской Федерации в области прав человека и гражданина, подготовке рекомендаций по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;
- развитию международного сотрудничества в области прав человека;
- правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, формам и методам их защиты;
- подготовке ежегодных докладов о своей деятельности и направлению их Президенту РФ, в Совет Федерации РФ и Государственную Думу РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ и генеральному прокурору РФ;
- выступлениям с докладами на заседаниях Государственной Думы РФ в случаях грубого или массового нарушения прав и свобод граждан;
- направлению в Государственную Думу РФ специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации;
- обращениям в Государственную Думу РФ с предложениями о создании парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, участию в работе указанных комиссий и проводимых слушаниях;
- обращениям в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд РФ для защиты прав и свобод граждан;
- принятию по собственной инициативе соответствующих мер в пределах своей компетенции при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты;
- анализу правоприменительной практики в области прав человека и гражданина и выработке предложений по ее совершенствованию;

...

-
- информированию органов государственной власти и общественности о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан в Российской Федерации;
 - направлению государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию административных процедур.

Согласно п. п. 1, 2 ст. 33 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", по окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту РФ, в Совет Федерации РФ и Государственную Думу РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, генеральному прокурору РФ, руководителям министерств и ведомств, средствам массовой информации и уполномоченным по правам человека в субъектах РФ. Кроме того, по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан Уполномоченный может направлять в Государственную Думу РФ специальные доклады. В специальных докладах обобщаются типичные и носящие массовый характер нарушения прав граждан, отражается деятельность федерального Уполномоченного по восстановлению нарушенных прав, предлагаются законодательные, экономические, организационные, воспитательные и иные меры для искоренения этих негативных явлений. В соответствии с Федеральным конституционным [законом](#) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", с местной конституцией (уставом), законом в субъектах Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Учреждение института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ является их исключительной компетенцией. Только они вправе принимать решение по этому вопросу.

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации создан и действует, получил признание Европейского сообщества и продолжает совершенствовать свою деятельность.

При всем при этом не будем забывать нашу историю, в первую очередь многовековое существование Новгородской республики, где все важнейшие должности были выборными и существовала отлаженная система демократического управления на местах. Можно вспомнить и подготовленную еще в 1610 г. М. Салтыковым первую русскую конституцию, и конституционные проекты Д. Голицына (1730 г.), М.М. Сперанского и декабристов (начало XIX в.). И наконец, Основные законы, разработанные С.Ю. Витте и подписанные Николаем II в 1906 г. К началу XX в. даже самодержавие оказалось не в состоянии игнорировать все эти феномены и вынуждено было ограничить монархию, признав за народом его естественные политические и гражданские права. Поднимаясь по эволюционной спирали истории, правители России неизбежно вынуждены были в той или иной форме возвращаться к планам либеральных реформ. Любая тирания неизбежно сменялась "оттепелью".

Сегодняшние попытки превратить Россию в правовое государство не на словах, а на деле стали закономерным итогом предпринимавшихся из века в век, из поколения в поколение героических усилий по обузданию самовласти и тоталитаризма, а значит, и расширению прав человека.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод, что институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, несмотря на свою молодость, укоренился на российской почве. Он нужен как людям, так и власти. Без постоянного диалога власти и народа в России невозможно выполнить задачу построения демократического государства, в котором соблюдение прав и свобод человека было бы священной обязанностью государственных органов и государства в целом.