

*Семчина М.А.,
студент-магистр
Институт государственной службы и управления,
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской Федерации
Россия, г. Москва*

ПРАВОВОЙ СТАТУС УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЦЕЛЕВОЙ КОМПОНЕНТ

***Аннотация:** В представленной статье рассмотрен целевой компонент правового статуса Уполномоченного по правам человека в РФ, исследованы технико-юридические и содержательные аспекты формулировки целей учреждения и деятельности данного органа в нормах Федерального конституционного закона N 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и на этой основе определены перспективные направления повышения его эффективности.*

***Ключевые слова:** Уполномоченный по правам человека, прав и свободы, защита прав и свобод, цели Уполномоченного по правам.*

***Summary:** In the submitted article the target component of legal status of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation is considered, technical and legal and substantial aspects of a formulation of the purposes of establishment and activity of this body in standards of Federal constitutional law N 1-FKZ "About the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation" are investigated and on this basis the perspective directions of increase in its efficiency are defined.*

***Keywords:** Commissioner for Human Rights, rights and freedoms, protection of the rights and freedoms, purposes of the Representative for the rights.*

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждена в соответствии с прямым указанием Конституции РФ (п.

«е» ч.1 ст.103)¹, при этом цели указанного нововведения в действовавшую на тот момент систему российских правозащитных органов обозначены в ст.1 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 N 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» следующим образом: «Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами»². Однако указанную формулировку следует признать небезупречной по целому ряду причин.

Во-первых, обращает на себя внимание то обстоятельство, что учреждение новых органов в системе государственной власти – прерогатива именно конституционных норм (которым, как известно, присущ учредительный характер), а не законодательных.

Во-вторых, Уполномоченный по правам человека – как следует уже из названия данного органа – стоит на страже обеспечения прав не только граждан России, но и любого человека, подпадающего под юрисдикцию Российской Федерации. Данный вывод подтверждается также дальнейшими нормами ФКЗ № 1. Так, ст. 15, например, гласит: «Уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»³.

В третьих, такая формулировка цели данного нововведения, как «обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод» также представляется не совсем точной, в виду того, что, согласно сложившемуся в юридической науке подходу, под гарантиями понимается «система условий, средств и способов, обеспечивающих всем и каждому равные правовые

¹ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

² Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 03.03.1997, N 9, ст. 1011.

³ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 03.03.1997, N 9, ст. 1011.

возможности для выявления, приобретения и реализации своих прав и свобод»⁴. Таким образом, гарантировать права и свободы – значит их обеспечить, поэтому «обеспечение гарантий» представляется излишним оборотом законодателя, порождающим тавтологию понятия.

Еще одна указанная законодателем цель – «соблюдение и уважение государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами» прав и свобод соотносится с конституционным принципом признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, регламентируемым в ст.2 Конституции РФ как обязанности государства⁵.

Указанная норма соответствует международному принципу уважения прав человека и основных свобод, закрепляемому Уставом ООН, в ст. 1 которого в качестве цели членов Организации Объединенных Наций называется сотрудничество между ними в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Согласно ст.55 Устава, «...Организация Объединенных Наций содействует:

- а) Повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития;
- б) Разрешению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и подобных проблем; международному сотрудничеству в области культуры и образования;
- в) Всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии»⁶.

Д.А. Шлянцев в этой связи справедливо отмечает: «Анализ многочисленных международных документов по правам человека, к которым

⁴ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Первалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2000. – 616 с. С. 545.

⁵ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

⁶ "Устав Организации Объединенных Наций" (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // "Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами", Вып. XII, - М., 1956, с. 14 – 47.

относятся, прежде всего, Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международные пакты о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., показывает, что в современном международном праве имеется универсальная норма, в соответствии с которой государства обязаны уважать и соблюдать права человека и основные свободы для всех, без различия расы, пола, языка и религии»⁷.

Таким образом, указанная цель учреждения в Российской Федерации института Уполномоченного по правам человека полностью соответствует действующему в современном мире основополагающему принципу уважения и соблюдения прав человека и гражданина.

В соответствии с п. 3 ст. 1 ФКЗ № 1, используя находящиеся в его ведении средства, «... Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации 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»⁸.

Формулировка законодателя не позволяет напрямую отнести вышеперечисленные желаемые обстоятельства к целям деятельности Уполномоченного, однако, по смыслу нормы, достижение данных желаемых последствий, безусловно, также является целями деятельности Уполномоченного.

При этом, восстановление нарушенных прав граждан осуществляется в основном посредством рассмотрения подаваемых ими жалоб и принятия решений по ним. В результате этого гражданам может быть разъяснен порядок самостоятельной защиты своих прав и свобод; жалоба может быть передана для рассмотрения и принятия решения по ней компетентным органам; Уполномоченный может принять жалобу к собственному рассмотрению. При

⁷Шлянцев Д.А. Международное право: Курс лекций. М.: Юстицинформ, 2006.

⁸ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 03.03.1997, N 9, ст. 1011.

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, неспособных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции.

Что касается совершенствования законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, примечательно, что самостоятельный одноименный раздел («Совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина») появился в Докладе Уполномоченного по правам человека в РФ только в 2005 году – т.е. спустя почти 8 лет с момента принятия ФКЗ №1⁹. В последующие годы соответствующая рубрика сохранялась, однако не всегда являлась элементом структуры докладов. В 2018 году в Докладе Уполномоченного вопросам совершенствования законодательства о правах и свободах человека и гражданина посвящена Глава 6, а вопросам международного сотрудничества – Глава 7¹⁰.

Указанная цель является одним из самых «болезненных» мест правового статуса Уполномоченного по правам человека.

В 2018 году Уполномоченным в общей сложности в различные государственные органы направлено более 80 обращений по вопросам совершенствования законодательства: 34 обращения в Государственную Думу, столько же в профильные министерства и ведомства, 6 - в Совет Федерации, 4 - в Правительство Российской Федерации, 2 - в Администрацию Президента Российской Федерации. В ходе законотворческой деятельности в 5 принятых федеральных законах учтено 19 предложений Уполномоченного¹¹, т.е. не более 25 процентов от подготовленных и направленных в органы правотворчества.

⁹ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ "Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год" // "Российская газета", N 126, 15.06.2006.

¹⁰ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ "Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год" // "Российская газета", N 125, 11.06.2019.

¹¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ "Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год" // "Российская газета", N 125, 11.06.2019.

Указанная негативная тенденция сохраняется на протяжении достаточно длительного периода. Так, например, в свое время в 2006 году российским омбудсменом были подготовлены предложения об установлении уголовной ответственности за каннибализм, случаи которого неоднократно освещались средствами массовой информации; о признании общественно опасными деяниями купли-продажи органов человека, других частей его тела и компонентов крови в коммерческих целях, а также клонирования человека. Эти предложения в целом получили поддержку Генеральной прокуратуры Российской Федерации и не были отвергнуты заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, что позволило обратиться в Правительство Российской Федерации с предложением о разработке проекта соответствующего федерального закона. Однако Минюст России оснований для подготовки такого законопроекта не нашел¹².

Безусловно, такое состояние дел не способствует гармонизации российского законодательства.

Подводя итог, следует отметить, что институт целей Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации нуждается в дальнейшем осмыслении на доктринальном уровне и дальнейшем совершенствовании в нормах действующего Федерального конституционного закона от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», в том числе, путем технико-юридической корректировки, что позволит повысить эффективность института Уполномоченного по правам человека как одного из важнейших органов РФ как правового и демократического государства.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от

¹² Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 12.02.2008 "Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 год" // "Российская газета", N 55, 14.03.2008.

05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

2. Устав Организации Объединенных Наций" (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // "Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами", Вып. XII, - М., 1956, с. 14 – 47.

3. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 03.03.1997, N 9, ст. 1011.

4. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ "Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год" // "Российская газета", N 125, 11.06.2019.

5. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 12.02.2008 "Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 год" // "Российская газета", N 55, 14.03.2008.

6. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ "Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год" // "Российская газета", N 126, 15.06.2006.

7. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. И доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2000. – 616 с. С. 545.

8. Шлянцев Д.А. Международное право: Курс лекций. М.: Юстицинформ, 2006.