

УДК 342.7

Яшин С.А.¹

**ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА
УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Тулский государственный университет

Yashin S.A.

**HISTORICAL ASPECTS OF THE INSTITUTION OF HUMAN RIGHTS
COMMISSIONERS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Tula State University

Аннотация. Рассмотрены вопросы становления, развития и законодательного регулирования института Уполномоченных по правам человека в России. Показано, что за свою сравнительно недолгую историю институт российских омбудсменов доказал свою жизнеспособность, эффективность и сейчас является одним из основных элементов правозащитной внесудебной системы.

Ключевые слова: должностное лицо, омбудсмен, Уполномоченный по правам человека, субъект Российской Федерации, законодательство, юридическая помощь населению.

Abstract. The article examines the formation, development, and legislative regulation of the institution of the Commissioners for Human Rights in Russia. It demonstrates that over its relatively short history, the institution of Russian ombudsmen has proven its viability and effectiveness, and now serves as a key component of the non-judicial human rights protection system.

Keywords: official, ombudsman, Commissioner for Human Rights, subject of the Russian Federation, legislation, legal assistance to the population.

В настоящее время институт Уполномоченного по правам человека занимает одно из главных мест в системе несудебных форм правовой защиты граждан в Российской Федерации. Уполномоченные по правам осуществляют независимый контроль за соблюдением прав граждан в решениях и действиях органов государственной власти, должностных лиц и обладают определенными полномочиями для восстановления нарушенных их прав и свобод [5].

¹ Яшин Сергей Алексеевич - канд. техн. наук, доцент, доцент кафедры «Финансы и менеджмент» ФГБОУ ВО «Тулский государственный университет»

Возникший в отечественной правовой системе в силу рецепции западноевропейского опыта институт уполномоченных в России обрел особенности, отражающие характер государственности [3].

Понятие «ombuds» имеет скандинавское происхождение, в старошведском языке слово «umbud» означало «авторитет» и «силу».

Само слово «омбудсмен» переводится как «поверенный, доверенное лицо» [2]. Согласно Британской энциклопедии, омбудсмен – это «независимое публичное должностное лицо, которое расследует жалобы граждан на должностных лиц правительственных органов. Значительную часть его работы занимают жалобы на несправедливость или грубое обращение должностных лиц» [5].

Сегодня институт омбудсмена в более чем в ста странах мира является одним из важнейших механизмов защиты прав и свобод человека. Впервые должность парламентского омбудсмена учреждена риксдагом Швеции в 1809 году. После Второй мировой войны институт Уполномоченного по правам человека получил мощное развитие. 10 декабря 1948 года Генеральной Ассамблеей ООН была принята Всеобщая декларация прав человека. Начиная с 1950 года 10 декабря отмечается ежегодно в мире как День прав человека.

Известно, что институт Уполномоченного по правам человека в нашей стране появился сравнительно недавно. Впервые должность Уполномоченного нашла отражение в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР в ноябре 1991 года. Статья 40 Декларации предусматривала создание должности Парламентского уполномоченного по правам человека, причем в ней указывалось, что он «назначается Верховным Советом на срок 5 лет, ему подотчетен и обладает той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР» [6]. Однако в силу последовавших известных событий, связанных в том числе с развалом СССР и конституционным кризисом в России 1992 – 1993 годов данная должность так и не была введена. Конституция Российской Федерации, вступившая в силу 25 декабря 1993 года, законодательно закрепила институт Уполномоченного по правам человека в РФ (частью 1 статьи 103).

Стоит отметить, что становление данного института как элемента правозащитной системы в 1990-е годы в России происходило с большими трудностями. Государственной Думой в январе 1994 года на эту должность был назначен С. А. Ковалёв, который одновременно возглавлял Комиссию по правам человека при президенте России. Ввиду отсутствия на тот момент соответствующего Федерального конституционного закона его деятельность регулировалась указом Президента РФ от 4 августа 1994 года № 1587 «О

мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека».

Но уже в марте 1995 года первый в истории России омбудсмен был освобожден Государственной Думой от должности. После этого в нашей стране сравнительно долгое время не было Уполномоченного по правам человека. В начале 1997 года вступил в силу Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», и лишь 20 мая 1998 года был избран новый омбудсмен. Им стал О. О. Миронов из фракции КПрФ Государственной Думы, который занимал данный пост до февраля 2004 года [7]. Его преемники (В. П. Лукин, Э. А. Памфилова и Т. Н. Москалькова) становились Уполномоченными по представлению президента России В. В. Путина.

В соответствии с указанным выше Федеральным конституционным законом Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации 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 [1].

Сегодня можно утверждать, что в новейшей истории России институту Уполномоченного пришлось пройти свой особый путь развития, значительно отличающийся от многих стран Европы, где омбудсмены существуют уже довольно долгое время. Также российский омбудсмен отличается от своего зарубежного прототипа специфическими особенностями, связанными с отличительными чертами государственного развития нашей страны.

В большинстве зарубежных стран с «устоявшимся» институтом омбудсмента главной стороной его деятельности является контроль за действиями органов государственной власти, а также за применением администрацией нормативно-правовых актов в отношении гражданина. В современных условиях функции Уполномоченного в России гораздо шире, возникает необходимость придания институту отечественного омбудсмента дополнительных функций в процессе обеспечения прав и свобод, а также оказания юридической помощи гражданам [4].

В деятельности Уполномоченного по правам человека имеет большое значение его личный авторитет и харизма, так как во многих государствах, включая и Россию, он не имеет широких властных полномочий. В случае выявления нарушения законных прав конкретного гражданина омбудсмен вправе дать рекомендации по его устранению, не может давать директивные указания органам государственной власти, их должностным лицам,

учреждениям и предприятиям.

Стоит отметить, что в действующей редакции Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» главной функцией называется «восстановление нарушенных прав», что показывает реактивный характер деятельности омбудсмена — реагирование на уже произошедшие нарушения. Исходя из этого, к сожалению, омбудсмен действует лишь после получения жалобы и не наделен правом реагировать по собственной инициативе, ему позволено это лишь в отдельных случаях.

В то же время неоспоримым фактом является независимость Уполномоченного от других органов государственной власти.

Возвращаясь к истории создания института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации необходимо обратиться к вопросу учреждения должностей и деятельности региональных омбудсменов. Появление Уполномоченных в субъектах РФ было обусловлено статьей 5 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», согласно которой должность регионального Уполномоченного могла учреждаться законом в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и финансироваться из его бюджета. Однако данная статья утратила силу в связи с принятием Федерального конституционного закона от 6 апреля 2015 года № 3-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

В 2015 году Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был дополнен статьей 16.1, регулирующей деятельность регионального омбудсмена. В данной статье также содержалась норма о финансировании регионального Уполномоченного и его аппарата из бюджета соответствующего субъекта РФ.

Указанный документ утратил силу с 1 января 2023 года в связи с принятием Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Сейчас деятельность регионального омбудсмена регулируется Федеральным законом от 18 марта 2020 года № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

В действующей редакции ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» статьей 36.2 на федерального омбудсмена возлагается обязанность

оказывать уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации организационную, правовую, информационную и иную помощь в пределах своих полномочий.

В настоящее время при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации созданы и функционируют Совет уполномоченных по правам человека и Всероссийский координационный совет уполномоченных по правам человека. Отметим, что сейчас все претенденты на должность регионального Уполномоченного перед назначением проходят согласование у федерального омбудсмена.

По состоянию на 2025 год Уполномоченные присутствуют во всех субъектах Российской Федерации.

Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод, что, не смотря на «трудности роста», за свою сравнительно недолгую историю институт российских омбудсменов доказал свою жизнеспособность, эффективность и сейчас является одним из основных элементов правозащитной внесудебной системы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федер. конст. закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 29.05.2023) // Собр. Законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.
2. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Защитника прав человека в Республике Армения (сравнительно-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02: защищена 22.06.2017; утв. 09.02.2018 / Акилян Нораир Мнгранович. М., 2017. 197 с.
3. Дудко И. Г. Институт уполномоченных по правам человека в России: концептуальные основы и эволюция // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 10. С. 11-18.
4. Мешкова А. В., Синчук Ю. В. История становления и развития института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Человеческий капитал. 2014. № 3(63). С. 20-24.
5. Мусаева Г.М., Гаджимахов В.К. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации как специализированный институт по содействию защиты прав и свобод граждан // Юридический вестник ДГУ. – 2014. № 2. С. 25-27.
6. Василенко А.В., Черных В.М. На страже прав человека // Современные проблемы гуманитарных и общественных наук. 2014. № 2. С. 25.

7. Волков Н. А. Институт российских уполномоченных по правам человека: история и современность // Вестник Кузбасского института. 2016. № 4(29). С. 137.

REFERENCES (transliteration from Russian to English)

1. Ob Upolnomochennom po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii: feder. konst. zakon ot 26.02.1997 № 1-FKZ (red. ot 29.05.2023) // Sobr. Zakonodatel'stva RF. 1997. № 9. St. 1011.

2. Konstitucionno-pravovoj status Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Ros-sijskoj Federacii i Zashchitnika prav cheloveka v Respublike Armeniya (sravnitel'no-pravovoj analiz): dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.02 : zashchishchena 22.06.2017 : utv. 09.02.2018 / Akilyan Norajr Mngranovich. M., 2017. 197 s.

3. Dudko I. G. Institut upolnomochennyh po pravam cheloveka v Rossii: konceptu-al'nye osnovy i evolyuciya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2024. № 10. S. 11-18.

4. Meshkova A. V., Sinchuk Yu. V. Istoriya stanovleniya i razvitiya instituta Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii // Chelovecheskij kapital. 2014. № 3(63). S. 20-24.

5. Musaeva G.M., Gadzhimahadov V.K. Upolnomochennyj po pravam cheloveka v Ros-sijskoj Federacii kak specializirovannyj institut po sodejstviyu zashchity prav i svobod grazhdan // Yuridicheskij vestnik DGU. – 2014. № 2. S. 25-27.

6. Vasilenko A.V., Chernyh V.M. Na strazhe prav cheloveka // Sovremennye probleme-gumanitarnyh i obshchestvennyh nauk. 2014. № 2. S. 25.

7. Volkov N. A. Institut rossijskih upolnomochennyh po pravam cheloveka: isto-riya i sovremennost' // Vestnik Kuzbasskogo instituta. 2016. № 4(29). S. 137.

Рецензент: Воробьёв А.Ю. – кандидат экономических наук, руководитель службы внутреннего аудита ПАО «Императорский Тульский оружейный завод»