**Уполномоченный по правам человека**

Категории [Уполномоченный по правам человека](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia%3A01244) | Под редакцией сообщества: [Уполномоченный по правам человека](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/community%3A0126363)

**Уполномоченный по правам человека** – специальный государственный орган, представляющий собой должностное лицо (или несколько лиц), по закону наделенный мандатом для осуществления самостоятельной, независимой и неподотчетной деятельности по защите [прав человека](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia%3A0134187%3Aarticle), а также аппарат, участвующий в осуществлении данной деятельности. Как правило, уполномоченные не наделены правом каким-то иным образом наказывать нарушителей существующих законов и установленных процедур (они могут делать это через суд или прокуратуру, реже – налагать административные штрафы). Сила уполномоченного проистекает из высокого общественного и профессионального авторитета. Основной метод разрешения проблемных ситуаций – рекомендации и [медиация](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia%3A0134185%3Aarticle).

Основной целью работы Уполномоченного является контроль за работой государственных чиновников (в различных странах перечень органов может различаться в первую очередь потому, что границы [государства](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia%3A01235%3Aarticle) и [муниципальных органов](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia%3A01245%3Aarticle), отношения ветвей власти довольно подвижны). Обычно уполномоченные (омбудсмены) назначаются [парламентом](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia%3A01238%3Aarticle) (классический вариант) или [правительством](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia%3A0128886%3Aarticle) (так называемый исполнительный омбудсмен). Основной формой их работы является проведение расследований по заявлениям, поданным гражданами. Отличительной чертой данного института является то, что подача заявлений максимально упрощена: в большинстве стран осуществляется напрямую, жалобы могут подаваться и в устной, и в письменной форме, не облагаются государственными пошлинами. Кроме реагирования на жалобы, как правило, за уполномоченными закреплено право самостоятельно проводить расследования, если проблема носит общественно значимый характер.

Одним из основных результатов работы уполномоченных являются ежегодные и специальные доклады, в которых отражены результаты расследований по различным темам. Этот доклад представляется законодательному собранию, которое после ознакомления с ним, может принять решения относительно дополнительных форм защиты прав отдельных категорий граждан, а также широкой общественности. Несмотря на то, что работа омбудсмена связана с конкретными людьми (и предполагает разрешение появившихся затруднений), рекомендации которые он делает, всегда носят обобщенный характер и направлены на изменение системных моментов.

«Уполномоченный по правам человека» – термин, закрепленный в российском законодательстве. В других странах похожие по функциям органы называются иначе: в странах Северной Европы и англоговорящих странах, как правило, используется термин «омбудсмен». В шведском языке «омбудсман» означает «представитель», «доверенное лицо». В мире используются такие именования как «народный защитник» (например, в Испании или Грузии), «защитник прав человека» (например, в Армении), «медиатор» (во Франции), «коллегия народной правозащиты» (Австрия), «комиссар по правам человека». (Отметим, что в случае с западноевропейскими странами «комиссар по правам человека» и «омбудсмен» – это два разных института. Несмотря на то, что оба связаны с правами человека, первый в основном занимается образованием в области прав человека и привлекает внимание общественности к этой тематике, тогда как второй – работает с индивидуальными жалобами.) Несмотря на то, что институты эти находятся в различных политических и правовых системах, все они могут быть отнесены к широкой категории «омбудсменов».

Простота доступа к уполномоченному является одним из ключевых признаков данного института. Отсутствие платы за обращение и консультацию делают данный институт удобным инструментом защиты – особенно для тех категорий людей, которые из-за своего социального и материального положения не могут воспользоваться услугами профессиональных юристов, судов и иных инстанций защиты прав. Впрочем, существует одно значимое условие для обращения, которое зафиксировано в большинстве положений об уполномоченных в различных странах мира: обращаться в данный институт можно тогда, когда иные способы защиты прав либо исчерпаны, либо недоступны. Международные инстанции рекомендуют как можно более сильно упрощать процедуру обращения, однако есть страны, где к омбудсменам прямого доступа нет. Например, так работает Парламентский уполномоченный в Великобритании. В те годы, когда институт был введен (в 1967 году) было решено, что отсутствие «парламентского фильтра» может отрицательно сказаться на образе Парламента, что это может понизить значимость депутатов в глазах избирателей. Эта модель работы омбудсмена доказала свое право на существование, однако на данный момент она не считается оптимальной.

Не менее значимым отличием, чем непосредственный или опосредованный тип доступа к уполномоченному, является процедура его назначения. Классический омбудсмен, как он сформировался в Швеции, назначается парламентом и ему подотчетен, но при этом в своей работе независим и от него. Так же действует России с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Однако существуют и другие варианты. Например, омбудсман, который назначается  главой исполнительной власти. Примером может послужить [Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia%3A0134197%3Aarticle). Относительно «исполнительных омбудсманов» (как еще называют последний тип) у специалистов есть некоторые сомнения по поводу того, насколько эффективным может быть контроль над исполнительной властью, если сам контролер формально зависим от исполнительной власти. С другой стороны, в некоторых политических системах факт непосредственного назначения главной исполнительной власти может придавать омбудсмену дополнительный авторитет и вес при взаимодействии с чиновниками и гражданами. В России относительно Уполномоченного по правам детей не сложилось единой модели. Если на федеральном уровне данный институт связан с президентом, то в российских регионах «детские» омбудсмены входят в аппарат Уполномоченных по правам человека.

Уполномоченные могут иметь широкий мандат: например, следить за ситуацией в сфере образования, социальном обеспечении, делах администрации, сфере исполнения наказаний, армии, а могут быть специализированными. Здесь существуют самые разнообразные варианты. Из специализированных уполномоченных в России можно назвать только Уполномоченного по правам человека. Разделение по направлениям работы происходит внутри его аппарата. В Германии с конца 50-х годов 20-го века существовал военный омбудсмен, а институты общего профиля, которые бы принимали жалобы и контролировали гражданские власти, учреждались на уровне земель. В Норвегии существует несколько омбудсменов, каждый из которых имеет свой профиль, при этом они считаются одним государственным органом: все имеют одинаковый статус и права. Выбор того или иного варианта бывает продиктован особенностями общества и государственной системы. Гибкость, пластичность института уполномоченного является одним из важных факторов его успешной адаптации во многих государствах мира.

Содержание

1. [История развития института в Северной Европе и мире](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia%3A01244%3Aarticle#История развития института в Северной Европе и мире )
2. [Типы омбудсменов](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia%3A01244%3Aarticle#Типы омбудсменов)
3. [История развития института Уполномоченного по правам человека в России](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia%3A01244%3Aarticle#История развития института Уполномоченного по правам человека в России)
4. [Современное положение Уполномоченного по правам человека: проблемы и перспективы развития](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia%3A01244%3Aarticle#Современное положение Уполномоченного по правам человека: проблемы и перспективы развития)
5. [Рекомендованная литература](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia%3A01244%3Aarticle#Рекомендованная литература)

.

[↑](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia%3A01244%3Aarticle)История развития института в Северной Европе и мире

Можно говорить о двух этапах развития института уполномоченного: до середины 20-го века и после. Если в первый период омбудсмен воспринимался экспертами скорее в качестве любопытной особенности правовой системы Северной Европы по контролю за работой администрации, то во второй период своего развития уполномоченные по правам человека стали воплощением идеи защиты прав человека государством. Особенно актуальной данная гуманитарная миссия уполномоченного выглядела после Второй мировой войны, которая собственно и стала толчком к формулированию концепции прав человека.

Институт омбудсмена впервые появился в классическом виде в Швеции в 1809 году как орган, который от лица парламента, контролировал деятельность государственной администрации и судов. До начала 20-го века омбудсмен существовал исключительно в рамках шведской правовой системы, пока в 1919 году Финляндия, правовая система которой находилась под значительным влиянием шведской, не учредила омбудсмена. В середине 20-го века Норвегия и Дания переняли шведский опыт, а Германия учредила специализированного обмудсмена для армии. Однако активное распространение институт омбусдмена получила только после того, как его идею стала продвигать ООН. Результатом этого стало учреждение должности обмудсмена в Новой Зеландии в 1962 году. В свою очередь это создало прецедент в англо-саксонской правой системе. После этого омбудсмены появились во многих странах: в 1967 году в Великобритании, также в других частях Королевства (в Северной Ирландии, в Уэльсе). Многие канадские штаты ввели данный институт, также поступили федеральные и региональные депутаты в Австралии. Однако странами с англо-саксонской системой права процесс не ограничился. В 60-70-е годы омбудсмены стали быстро появляться по всему миру. В конце 80-х годов 20-го века к этому процессу подключились государства, входившие в советский блок. Первой стала Польша, в которой Закон об уполномоченном по правам граждан был принят в 1987 году. В результате чего на данный момент данная должность существует уже более чем в 100 странах мира.

[↑](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia%3A01244%3Aarticle)Типы омбудсменов

Омбудсмен представляет собой не законченную идею, а некий принцип контроля за исполнителями и урегулирования конфликтных ситуаций; это, скорее, технология. Поэтому в мире существует большое количество разновидностей омбудсменов.

Классическим воплощением идеи омбудсмена является парламентский омбудсмен по делам администрации. Его отличительные черты были рассмотрены выше. Также выше говорилось об «исполнительном» омбудсмене. Здесь классификация проведена по процедуре назначения. Однако можно назвать и иные способы выделять данные институты:

1) по отношению к государству: государственные институты, муниципальные омбудсмены и корпоративные. Последние отличаются тем, что используются частными фирмами для разрешения внутриорганизационных споров и для посредничества в отношениях с потребителями услуг или продукции данных фирм. Омбудсмены могут быть также и общественными, когда действуют в рамках какой-либо отрасли, коммерческой ассоциации, сети гражданских объединений. Примером такого омбудсмена может стать «финансовый омбудсмен», который учрежден группой банков России в 2010 году. Спецификой корпоративных омбудсменов является то, что действие в соответствии с его рекомендациями совершенно добровольно, а сфера контроля такого омбудсмена ограничена кругом организаций, которые его учредили. Мировая практика показывает, что такие инстанции могут быть эффективны, поскольку упрощают разрешение спорных ситуаций: такие институты дешевле, чем традиционные судебные процедуры, и более оперативны.

2) по сфере действия: довольно часто в мировой практике встречаются омбудсмены по правам женщин или гендерному равенству, по правам детей, заключенных, военнослужащих, по защите личных данных, по делам потребителей, по охране окружающей среды.

[↑](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia%3A01244%3Aarticle)История развития института Уполномоченного по правам человека в России

До начала 90-х годов прошлого века идея создания омбудсмена в России не обсуждалась всерьез. Однако существовали научные работы, которые описывали и анализировали данный институт в различных странах. В начале 90-х годов идея создания уполномоченного по правам человека и по правам детей, даже университетского уполномоченного начинает приобретать популярность в научной литературе.

В принятой Верховным Советом РСФСР по предложению Президента РСФСР Б.Н. Ельцина 2 ноября 1991 г. Декларации прав и свобод человека и гражданина, появилась статья, которая предусматривала создание должности Парламентского уполномоченного по правам человека, который назначался бы Верховным Советом на пять лет, был бы подотчетным Совету, а лицо, занимающее должность Парламентского уполномоченного должно было обладать той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР. Полномочия уполномоченного и порядок их осуществления должны были устанавливаться законом. Однако из-за политического противостояния между Президентом и Верховным Советом закон так и не был принят и Парламентский уполномоченный не появился.

В Конституции, принятой на референдуме 12 декабря 1993 года, содержится одно упоминание об Уполномоченном по правам человека: в разделе о полномочиях [Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia%3A0128519%3Aarticle). В ст. 103 отмечено, что к полномочиям Государственной Думы относится среди прочего: «назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом».

Впрочем, первый Уполномоченный появился еще до появления федерального конституционного закона. 17 января в результате пакетного соглашения между думскими фракциями первым Уполномоченным по правам человека стал известный правозащитник [Сергей Адамович Ковалев](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/library%3A0134206%3Aarticle). Уже с сентября 1993 года он был председателем Комиссии по правам человека при Президенте РФ, поэтому функции аппарата Уполномоченного были возложены Президентом на Комиссию.

Появление Уполномоченного не отменяло необходимости принятия федерального закона. Однако принятие его блокировалось фракциями в Думе, которые не поддерживали кандидатуру Ковалева в качестве Уполномоченного. Его выступление с критикой военных действий в Чечне привело к тому, что 10 марта 1995 г. Государственная Дума при поддержке оппозиционных фракций и сторонников развития силового варианта в Чечне отменила решение о назначении Ковалева Уполномоченным.

Первому созыву Думы так и не удалось принять федеральный конституционный закон об Уполномоченном. Произошло это во время второго думского созыва. После согласований между фракциями, между [Советом Федерации](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia%3A0128567%3Aarticle) и Государственной думой закон был принят 25 декабря 1996 подписан Президентом 26 февраля 1997 под номером 1-фкз и вступил в силу 4 марта 1997.

Второй Уполномоченный был избран только после заключения очередного пакетного соглашения и проведения рейтингового голосования. 22 мая 1998 г. им стал член Коммунистической партии [Олег Орестович Миронов](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/library%3A0134212%3Aarticle). Если первоначально некоторые правозащитники были настроены скептически по поводу того, насколько эффективно сможет работать коммунист в роли омбудсмена. Однако Миронову удалось наладить нормальные отношения с правозащитниками и заслужить авторитет в их сообществе. Одним из шагов в этом направлении стало создание Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в РФ. Данная структура продолжила свое существование и после того, как О.О. Миронов прекратил работу в качестве Уполномоченного.

После истечения срока действия полномочий О.О. Миронова на весенней сессии Государственной Думы 2003 г. была предпринята попытка назначить нового уполномоченного. Однако ни один из кандидатов не получил достаточного для избрания количества голосов. Новый Уполномоченный появился только 13 февраля 2004 г. после того, как Президент [В.В. Путин](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/library%3A0128910%3Aarticle) предложил кандидатуру заместителя председателя партии «Яблоко» [Владимира Петровича Лукина](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/library%3A0134210%3Aarticle) на эту должность. В.А. Лукин был переизбран на второй срок 19 февраля 2009 года после того, как его кандидатуру предложил Президент Д.А. Медведев.

Кроме федерального Уполномоченного по правам человека в России существуют Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации. Первый закон об омбудсмене появился в 29 апреля 1996 г. в Башкортостане. Там же появился и первый Уполномоченный, который действовал на основании закона. Если в 1996 году в регионах появился всего один уполномоченный, то в последующие годы процесс пошел намного быстрее. В итоге с 1996 по 2010 годы должности Уполномоченных по правам человека появились более чем в 50 субъектах Российской Федерации.

[↑](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia%3A01244%3Aarticle)Современное положение Уполномоченного по правам человека: проблемы и перспективы развития

Согласно федеральному закону, Уполномоченный способствует: 1) восстановлению нарушенных прав, 2) совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, 3) развитию международного сотрудничества в области прав человека, 4) правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Исходя из этого основными направлениями его деятельности являются:

* рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению;
* анализ законодательства Российской Федерации в области прав человека и гражданина, подготовка рекомендаций по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;
* развитие международного сотрудничества в области прав человека;
* правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты;
* подготовка ежегодного доклада о деятельности и направление его Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и Генеральному прокурору Российской Федерации, а также представление его широкой публике через средства массовой информации;
* выступления с докладами на заседаниях Государственной Думы в случаях грубого или массового нарушения прав и свобод граждан;
* направление в Государственную Думу специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации;
* обращение в Государственную Думу с предложениями о создании парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, участие в работе указанных комиссий и проводимых слушаниях;
* обращение в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд Российской Федерации для защиты прав и свобод граждан;
* принятие 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;
* анализ правоприменительной практики в области прав человека и гражданина и выработка предложений по ее совершенствованию;
* информирование органов государственной власти и общественности о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан в Российской Федерации;
* направление 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.

Поле для деятельности у Уполномоченного по правам человека довольно широкое. Однако несмотря на то, что федеральный уполномоченный обладает довольно большим аппаратом, способностей аппарата работать с обращениями не хватает на то, чтобы поднять все острые вопросы и решить их. Эффективность работы уполномоченного по правам человека во многом зависит от того, насколько другие государственные органы: исполнительной, законодательной и судебной власти действуют синхронно, воплощая в жизнь высокие принципы прав человека. Дополнительным и очень важным моментом в повышении эффективности работы омбудсмена является поддержка его со стороны широкой общественности и правозащитного сообщества. Поскольку конечной целью работы уполномоченных по правам человека является повышение качества работы государственной машины, воплощение в жизнь стандартов прав человека и добросовестного государственного управления.

[↑](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia%3A01244%3Aarticle)Рекомендованная литература

1. [Тамбовцев В.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». М.: ИД «Юриспруденция», 2006.](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/library%3A0134224%3Aarticle)
2. [Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). М.: Ad Marginem, 1997.](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/library%3A0134220%3Aarticle)
3. [Сунгуров А. Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб.: Норма, 2005.](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/library%3A0134222%3Aarticle)
4. [Курс «Права человека»: учебное пособие для сотрудников аппаратов уполномоченных и комиссий по правам человека в РФ. М.: Московская Хельсинкская группа, 2005.](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/library%3A0134219%3Aarticle)
5. [Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав народа. М.: Институт государства и права РАН, 1998.](http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/library%3A0134226%3Aarticle)