

**ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ ОБ  
УПОЛНОМОЧЕННОМ ПО  
ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ИСТОРИЯ  
ВОЗНИКНОВЕНИЯ И  
СОВРЕМЕННОЕ  
СУЩЕСТВОВАНИЕ**

**ПЛАН:**

- 1. СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
- 2. СОВРЕМЕННОЕ СУЩЕСТВОВАНИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПРАВМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

Учреждение института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как государственного органа - одно из важнейших достижений демократических преобразований в России.

Для нашей страны создание такого института было явлением новым, хотя в мировой истории он уже известен давно. В классическом виде институт омбудсмана был создан в 1809 году в Швеции.

После Второй мировой войны институт уполномоченного получает мощное развитие. Именно в это время были приняты важные международные правовые документы в области прав человека.

**10 декабря 1948 года - Всеобщая декларация прав человека.**

Создание структур уполномоченных по правам человека в большинстве случаев обеспечивает восполнение отсутствующего звена в отношениях государственной власти и населения, способствует строительству демократического правового государства, развитию правосознания граждан и должностных лиц.

В Российской Федерации идея учреждения института Уполномоченного по правам человека впервые получила юридическое выражение в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 года Верховным Советом РСФСР.

Статья 40 Декларации предусматривала создание должности Парламентского уполномоченного по правам человека, который "назначается Верховным Советом на срок 5 лет, ему подотчетен и обладает той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР".

Постановление о введении Декларации в действие возлагало на соответствующие комитеты Верховного Совета подготовку проекта закона, который должен был определить компетенцию Парламентского уполномоченного. Однако в то время закон принят не был.

Должность Уполномоченного по правам человека учреждена Конституцией Российской Федерации 1993 года.

Пункт «е» части 1 статьи 103 Конституции относит к ведению Государственной Думы назначение и освобождение от должности Уполномоченного, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом.

До принятия такого закона 17 января 1994 года Государственная Дума назначила Уполномоченным по правам человека С.А. Ковалева. 10 марта 1995 года он был освобожден от занимаемой должности.

20 марта 1996г.

Законопроект был принят Государственной Думой во втором чтении с поправкой, предусматривающей включение кандидатур в список для тайного голосования на должность Уполномоченного двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. 17 апреля 1996 года закон был принят в целом и направлен в Совет Федерации, который его отклонил.

ОСНОВНОЕ ТРЕБОВАНИЕ СОВЕТА  
ФЕДЕРАЦИИ СОСТОЯЛО В ТОМ, ЧТОБЫ  
ПРАВО УПОЛНОМОЧЕННОГО СОЗДАВАТЬ  
ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В СУБЪЕКТАХ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ БЫЛО  
ЗАМЕНЕНО НА ПРАВО СУБЪЕКТОВ  
САМИМ УЧРЕЖДАТЬ АНАЛОГИЧНУЮ  
ДОЛЖНОСТЬ, ФИНАНСИРУЕМУЮ ИЗ  
СРЕДСТВ БЮДЖЕТА СУБЪЕКТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

После процедур согласования Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" **25 декабря 1996 года** был принят Государственной Думой, **12 февраля 1997 года** одобрен Советом Федерации, **26 февраля 1997 года** подписан Президентом Российской Федерации, **4 марта 1997 года** официально опубликован и вступил в силу.

Он определил статус Уполномоченного, его компетенцию, порядок назначения и освобождения от должности, реализовав тем самым требования пункта "д" части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон установил, что Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

В срок не позднее 30 дней со дня вступления закона в силу Государственная Дума должна была назначить Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Первый раз этот вопрос рассматривался 4 апреля 1997 года. Государственная Дума провела тайное голосование отдельно по каждой из пяти предложенных кандидатур. Набрать необходимое большинство голосов не удалось ни одному кандидату. 17 сентября 1997 года при повторном рассмотрении вопроса ситуация повторилась. В мае 1998 года депутаты Государственной Думы в третий раз заслушали соискателей на должность Уполномоченного. Большинство в две трети голосов получил только один кандидат - депутат Государственной Думы **О.О. Мионов**, который 22 мая 1998 года тайным голосованием (299 депутатов - "за", 29 - "против" и 3 - "воздержались") был назначен на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

# Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими. Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

# Основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации:

1. рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению;
2. 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;
3. развитие международного сотрудничества в области прав человека;
4. правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты;
5. подготовка ежегодного доклада о своей 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;
6. выступления с докладами на заседаниях Государственной Думы в случаях грубого или массового нарушения прав и свобод граждан;
7. направление в Государственную Думу специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации;

8. 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;
9. обращение в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд Российской Федерации для защиты прав и свобод граждан;
10. анализ правоприменительной практики в области прав человека и гражданина и выработка предложений по ее совершенствованию;
11. информирование органов государственной власти и общественности о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан в Российской Федерации;
12. 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;
13. 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.

Типичные и носящие массовый характер нарушения прав граждан, деятельность федерального Уполномоченного по восстановлению нарушенных прав, комплекс законодательных, экономических, организационных, воспитательных и иных мер для искоренения этих негативных явлений отражены в специальных докладах.

В соответствии с Федеральным конституционным законом "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", с конституцией (уставом), законом субъекта 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.

В настоящее время в 48 субъектах РФ работают Уполномоченные по правам человека:

В Санкт-Петербурге; Республиках Башкортостан, Ингушетия, Калмыкия, Карачаево-Черкессия, Татарстан, Коми, Саха (Якутия); Астраханской, Амурской, Архангельской, Волгоградской, Саратовской, Свердловской, Смоленской, Калининградской, Калужской, Брянской, Кемеровской, Липецкой, Самарской, Московской и Пермской областях; в Алтайском, Красноярском, Приморском, Краснодарском, Ставропольском краях и др.

В 23 субъектах Российской Федерации учреждена должность Уполномоченного по правам ребенка.

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации получил признание европейского сообщества и продолжает совершенствовать свою деятельность.

13 февраля 2004 года 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 Владимира Петровича Лукина.

Кандидатура В.П. Лукина была предложена Президентом России В.В. Путиным и поддержана 335 депутатами. После назначения В.П. Лукин принес присягу на Конституции России и поклялся защищать права человека и гражданина, исполнять свои обязанности, руководствуясь Конституцией России, российским законодательством.

- ★ 17 февраля 2004 года Председатель Государственной Думы ФС РФ Борис Грызлов официально представил Владимира Лукина сотрудникам аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.
- ★ 18 февраля 2009 года Постановлением Государственной Думы ФС РФ за № 1729-5 ГД Лукин Владимир Петрович назначен на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на второй пятилетний срок.
- ★ Предложение о назначении В.П. Лукина было внесено в Государственную Думу Президентом РФ Д.А. Медведевым.

Институт Уполномоченного по правам человека является новым для России.

В соответствии с действующим законодательством и практикой, деятельность Уполномоченного не заменяет и не подменяет деятельность других государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление прав и свобод граждан. Она лишь способствует совершенствованию их работы в данной области, указывает на имеющиеся недостатки и проблемы, в том числе связанные с действием или бездействием тех или иных органов и должностных лиц, содействует реализации прав граждан перед лицом бюрократических структур.

## Основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации являются:

1. рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению;
2. 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;
3. развитие международного сотрудничества в области прав человека;
4. правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты;

5. 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;

6. выступления с докладами на заседаниях Государственной Думы в случаях грубого или массового нарушения прав и свобод граждан;

7. направление в Государственную Думу специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации;

8. 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;

9. обращение в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд Российской Федерации для защиты прав и свобод граждан;

10. 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;

11. анализ правоприменительной практики в области прав человека и гражданина и выработка предложений по ее совершенствованию;

12. информирование органов государственной власти и общественности о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан в Российской Федерации;

13. 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.

Уполномоченный также информирует государственные органы и общественность о своей деятельности, о положении дел в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в стране, взаимодействует с федеральными и региональными органами государственной власти, с уполномоченными и комиссиями по правам человека в субъектах Российской Федерации, неправительственными правозащитными организациями, средствами массовой информации.

Взаимодействие Уполномоченного с органами государственной власти осуществляется на основе специальных соглашений о сотрудничестве, участия в совместных комиссиях, объединенных рабочих групп.

Подготовка ежегодных докладов о деятельности, а также специальных докладов доведение их до сведения должностных лиц и широкой общественности дает возможность Уполномоченному изложить свое видение ситуации с обеспечением прав человека как в целом по стране, так и в отдельных сферах жизни общества, является мощным рычагом воздействия на общественное мнение. Как показывает практика, а также опыт работы омбудсменов других стран, ежегодные и специальные доклады Уполномоченного представляют собой важное средство реализации его полномочий, позволяют заострить внимание властей на проблемах, которые требуют незамедлительного решения.

В 1998-2000гг. Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, в Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и Генеральному прокурору Российской Федерации, руководителям заинтересованных министерств и ведомств, в средства массовой информации помимо ежегодных докладов о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации были направлены также четыре специальных доклада Уполномоченного, посвященных тем сферам действительности, где систематически нарушаются права человека:

- - О нарушениях прав граждан, страдающих психическими расстройствами;
- О нарушении уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности;
- О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации;
- О нарушениях прав граждан сотрудниками Министерства внутренних дел Российской Федерации и уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации выступает в качестве непосредственного представителя государства в общении с населением, в том числе с представителями его самых малообеспеченных слоев.

Занимаясь разрешением проблемных ситуаций, Уполномоченный тем самым способствует укреплению авторитета государственной власти.

Основная масса дел, связанных с восстановлением нарушенных прав граждан, рассматривается на основе поступающих по почте письменных заявлений обращений и жалоб граждан на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих.

У граждан есть также возможность обратиться непосредственно в группу приема заявителей Аппарата Уполномоченного, позвонить по "горячей телефонной линии" и получить необходимые консультации.

Важной формой работы, позволяющей получить "из первых рук" представление о ситуации с правами человека на местах является организация работы "выездных приемных" в тех субъектах Российской Федерации, откуда поступает наибольшее количество жалоб.

Жалобы и обращения граждан свидетельствуют о том, что ситуация с правами человека остается в России крайне напряженной. Наибольшее число жалоб (более 40%) связано с уголовной проблематикой.

- ↳ Около 12 процентов обращений касаются вопросов гражданского права и жилищного законодательства,
  - ↳ 9 процентов - трудовых отношений,
  - ↳ 6 процентов - социальных и пенсионных проблем,
- ↳ около 5 процентов - нарушений в области конституционных процедур и административного права.
- ↳ Письма военнослужащих, а также членов их семей составляют чуть более 4 процентов,
- ↳ жалобы от беженцев и вынужденных переселенцев - около 2 процентов,
- ↳ 1 процент обращений посвящен вопросам международного права,
  - ↳ 7 процентов - другим проблемам.

## Жалобы и обращения

рассматриваются либо непосредственно Уполномоченным, сотрудниками его рабочего аппарата, либо, по представлению Уполномоченного, соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления.

Те заявления, по которым не удается сразу добиться положительного результата, берутся на контроль работниками аппарата Уполномоченного.

Работа в отношении этих документов ведется до достижения конкретного результата в восстановлении нарушенных прав заявителей.

Первые итоги работы института Уполномоченного свидетельствуют, что защита прав граждан меньше всего нуждается в шумных показательных акциях. Требуется ежедневный, кропотливый труд специалистов-профессионалов, необходим принципиальный контроль за выполнением принятых решений.

По инициативе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 1999-2000 году были:

- восстановлены права более 1,5 млн. военнослужащих на бесплатный проезд в пригородном железнодорожном транспорте;
- восстановлены права более 20 тыс. прапорщиков (мичманов) запаса на выплату ежегодной компенсации на санаторно-курортное лечение;
- восстановлены права более 1100 вдов военнослужащих на получение второй пенсии - за мужа, погибшего в войне с Финляндией или в войне с Японией.

- более 1 млн. пенсионеров-"северян", пенсии которых исчисляются с применением индивидуального коэффициента пенсионера (ИКП). На основании заявления Уполномоченного о нарушениях законодательства Российской Федерации о социальной защите ветеранов, инвалидов, пенсионеров и других граждан, Указом Президента Российской Федерации от 17 октября 2000 года № 1762 с 1 ноября 2000 года им увеличены ежемесячные размеры пенсий на 100-200 рублей;
- более 100 тыс. участников Великой Отечественной войны, ставших инвалидами вследствие общего заболевания получили право на льготы, установленные для инвалидов Великой Отечественной войны Федеральным законом "О ветеранах".

Министерство труда и социального развития Российской Федерации на основании обращения Уполномоченного 13 ноября 2000 года направил разъяснения органам социальной защиты субъектов Российской Федерации о распространении этих льгот на всех участников войны, ставших впоследствии инвалидами.

По результатам анализа информации о типичных нарушениях прав человека и гражданина в России, обобщения итогов рассмотрения жалоб Уполномоченным готовятся соответствующие документы. Они направляются должностным лицам, государственным органам и органам местного самоуправления.

Обращения, заключения и ходатайства Уполномоченного в защиту прав и свобод граждан направляются Президенту Российской Федерации, Председателю Правительства Российской Федерации, в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, к министрам юстиции и внутренних дел Российской Федерации, в Генеральную прокуратуру, Верховный Суд, Конституционный Суд Российской Федерации, к руководителям органов исполнительной власти субъектов Федерации.

В министерства и ведомства, к чьей компетенции отнесены вопросы защиты прав граждан, направляется аналитическая информация о соблюдении прав и свобод человека и гражданина, о конкретных случаях массового и грубого нарушения прав граждан, а также свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к проблеме обеспечения прав и свобод, совершенствования законодательства и административных процедур. В рабочем аппарате Уполномоченного проводится анализ и обобщение корреспонденции на предмет выявления наиболее типичных случаев нарушения прав человека. Результаты таких обобщений, в свою очередь, обнаруживают необходимость внесения изменений в действующее законодательство Российской Федерации и ее субъектов. Отслеживаются также ситуации, связанные с массовыми и грубыми нарушениями прав граждан.

В этом случае, а также в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты (инвалиды, престарелые, несовершеннолетние, лица, находящиеся в местах лишения свободы), Уполномоченный принимает активные меры в пределах своей компетенции, закрепленной Федеральным конституционным законом "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации".

Значительное место в деятельности Уполномоченного занимает работа по правовому просвещению в сфере прав человека, форм и методов их защиты.

Гражданам разъясняются те формы защиты, которые они могут использовать, в частности, в какие административные, судебные и другие органы они вправе обратиться, оказываются юридические консультации.

Уполномоченный оказывает консультационную помощь гражданам, желающим реализовать свое конституционное право обратиться в международные органы по правам человека (Европейский Суд, Комитет ООН по правам человека и другие).