

Страх Руслан Игоревич, магистрант

Уральский государственный юридический университет,

Российская Федерация, город Екатеринбург

Strah Ruslan Igorevich, graduate student

Ural State Law University,

Russian Federation, city of Ekaterinburg

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС

УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE AUTHORIZED ON HUMAN RIGHTS IN THE RUSSIAN FEDERATION: THEORETICAL AND LEGAL QUESTIONS.

Аннотация: В статье рассматривается статус субъекта права – омбудсмена. Анализируется определение понятия Уполномоченного в российском законодательстве. Кратко рассматривается место Уполномоченного по правам человека в системе разделения властей. Излагаются выводы о природе института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

The article considers the status of the subject of law - the ombudsman. The definition of the Authorized Person in the Russian legislation is analyzed. The place of the Commissioner for Human Rights in the system of separation of powers is briefly reviewed. Outlines the nature of the institution of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека, омбудсмен, контроль, государственный орган, государственно-властные полномочия, Конституционный суд РФ, компетенция, правовой статус, система органов, суд, права человека и гражданина.

Commissioner for Human Rights, Ombudsman, control, state body, state authority, Constitutional Court of the Russian Federation, competence, legal status, system of bodies, court, human and citizen rights.

Понятие "конституционно-правовой статус" достаточно сложное и многообразное. Одно из определений правового статуса дано в Большом

юридическом словаре под редакцией А.Я. Сухарева и В. Е. Крутских: "...установленное общепризнанными мерками права состояние субъектов, совокупность их прав и обязанностей"¹. Схожее по смысловой нагрузке определение содержится в Юридической энциклопедии под редакцией М. Ю. Тихомирова, в которой понятие "статус" трактуется как правовое состояние (совокупность предусмотренных законодательством прав и обязанностей)².

Обратимся к мнению различных ученых. Так, С.А. Авакьян считает, что под статусом необходимо понимать "оформленное нормативным актом положение органа, организации, объединения, должностного лица, личности. Статус характеризует их природу, место в системе общественных отношений и субъектов права, важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации и принимаемые при этом акты или совершаемые действия"³.

А.Н. Лебедев указывает, что под статусом субъекта права следует понимать правовое положение субъекта права по отношению к другим субъектам права, с которыми он потенциально может вступать в правоотношения. Содержанием правового статуса является совокупность прав и обязанностей субъекта права, которые он может потенциально приобретать, вступая в возможные правоотношения⁴.

¹ Большой юридический словарь. — М.: Инфра-М. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А.Я. Сухарева. 2003.

² Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М.: Юринформцентр, 1997. — 525 с.

³ Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2000.

⁴ Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации: основы концепции, конституционная модель, практика. М., 1999. С. 26.

По мнению М.Ю. Шамрина, статус - это совокупность прав, обязанностей, функций, целей и принципов деятельности, ответственности за принятие решений и неисполнение полномочий⁵.

И.В. Мухачев отмечает, что в юридической литературе правовой статус изначально рассматривался как сложное явление, которое выходило за рамки системы юридических прав и обязанностей и включало в себя различную совокупность структурных элементов - правоспособность, дееспособность, деликтоспособность (ответственность), гарантии реализации прав и свобод и т.д.⁶

Исходя из вышеизложенного можно определить, что конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека – это комплексная правовая категория, содержание которой определяется через системную совокупность прав, свобод, обязанностей и ответственности, адресованных государственному Конституцией Российской Федерации, международными правовыми актами, федеральными конституционными и федеральными законами Российской Федерации, а также надлежаще обеспеченных соответствующими гарантиями.

В действующем законодательстве отсутствует четкое определение понятия Уполномоченного по правам человека.

Конституционный Суд РФ в Определении Конституционного Суда РФ от 21.12.2004 № 437-О определяет Уполномоченного по правам человека в РФ как конституционный орган, учрежденный в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. При этом он не уполномочен на вынесение

⁵ Шамрин М.Ю. Совершенствование законодательства о статусе уполномоченного по правам ребенка: теоретический аспект // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. N 3 - 2. С. 225.

⁶ Мухачев И.В., Цапко М.И. Конституционно-правовой статус как категория юридической науки в ситуации концептуальной неопределенности // URL: <http://www.politpravo.info/content/view/176/12/>.

государственно-властных решений, его деятельность не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод (ст. 3 Закона об Уполномоченном).⁷

Несколько похожее определение Уполномоченному по правам человека дает и Верховный Суд РФ. В частности, Верховный Суд РФ, руководствуясь Закона об Уполномоченном, заключает, что Уполномоченный по правам человека в РФ и его рабочий аппарат являются государственным органом, учрежденным в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам⁸.

Позиции высших судов РФ корреспондируют с правовой линией Европейского суда по правам человека, который отмечает, что институт Уполномоченного по правам человека является альтернативным вариантом восстановления справедливости нарушенного права со стороны государственного или судебного органа гражданина. Целью института Уполномоченного по правам человека является независимое официальное расследование, которое проводится от имени жалующегося лица. Данный институт обычно занимается административными нарушениями государственных органов. Их расследования могут характеризоваться меньшим участием жалующегося лица в процессе и меньшей

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2004 N 437-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хорошенко Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3 статьи 20 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" // СПС "Консультант Плюс", 2018.

⁸ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 3 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.10.2016) // "Бюллетень Верховного Суда РФ", N 5, май, 2017 (начало), "Бюллетень Верховного Суда РФ", N 6, июнь, 2017 (окончание).

прозрачностью, чем в случае судебного разбирательства. Как правило, такое расследование завершается не вынесением постановления и применением формальных средств правовой защиты, а докладом (рекомендацией или заключением) по исправлению рассмотренных вопросов.⁹

По мнению некоторых исследователей, критерием отличия органов государственной власти от государственных органов должно являться то обстоятельство, что последние не обладают государственно-властными полномочиями¹⁰, под которыми понимается "возможность регулирования общественных отношений, издания общеобязательных нормативных правовых актов"¹¹. Помимо властных полномочий орган государственной власти наделен определенной компетенцией и необходимыми средствами для осуществления задач, стоящих перед государством на конкретном участке государственного руководства обществом.¹²

Присоединяясь к мнению К.В. Черкасова, отметим, что государственный орган характеризуется такими признаками как: учреждается государством; является автономной, обособленной частью аппарата государства; осуществляет государственные функции и реализует публичный интерес для достижения социально-значимых целей; действует от имени государства и в то же время от своего имени; обладает собственной компетенцией; несет ответственность перед государством за свою деятельность; подчинен вышестоящим государственным органам; его

⁹ Постановление ЕСПЧ от 12.01.2016 "Дело "Сабо и Виши (Szabo and Vissy) против Венгрии" (жалоба N 37138/14) // "Прецеденты Европейского Суда по правам человека", 2016, N 7(31)

¹⁰ Скрышников Н.Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. С. 18.

¹¹ Черкасов К. В. К вопросу о соотношении понятий «Орган государственной власти» и «Государственный орган» // Пробелы в российском законодательстве. 2008. №2.

¹² Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1999 – VI. С. 454; Кешикова Н.В. Порядок формирования государственных органов: к теории вопроса // История государства и права. 2008. № 11. С. 4; Чепунов О.И. Способы формирования государственных органов // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2008. № 3. С. 50-52.

формирование (преобразование, ликвидация), положение, структура и деятельность регламентированы правом¹³.

Государственные органы образуют государственный аппарат, то есть единое организационное целое, объединенное общностью целей, задач, процессов их деятельности по осуществлению государственных функций¹⁴.

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является независимым органом, что нашло свое отражение в ст. 2 Закона об Уполномоченном, в соответствии с которой Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

Вопрос о месте Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе разделения властей и, как следствие, правовой связи российского омбудсмана с Федеральным Собранием Российской Федерации неоднократно приковывал к себе внимание ученых-конституционалистов. Обобщая точки зрения ученых о роли Уполномоченного в реализации парламентского контроля, можно выделить два основных подхода.

Первый - когда Уполномоченный не рассматривается как элемент парламентского контроля и определяется как государственный орган (должностное лицо), наделенный особым контрольным статусом, который не входит ни в одну из трех властей¹⁵ или рассматривается как орган контрольной власти¹⁶.

Согласно второму подходу Уполномоченный входит в систему парламентского контроля. Однако в теории конституционного права

¹³ Черкасов К. В. К вопросу о соотношении понятий «Орган государственной власти» и «Государственный орган» // Пробелы в российском законодательстве. 2008. №2.

¹⁴ Карпов Н.Н. Конституционно-правовое разделение и распределение государственной власти в Российской Федерации // Юстиция. 2008. № 4. С. 87-93.

¹⁵ Зубарев С.М. Процессуальная природа контроля и надзора // Административное право и процесс. 2016. N 2. С. 10 - 14.

¹⁶ Бурмистров А.С. Структура контрольной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. N 4. С. 11 - 15.

различаются мнения о его роли в этой системе. Уполномоченный рассматривается как: подотчетный Федеральному Собранию субъект¹⁷ (орган)¹⁸ парламентского контроля; орган, осуществляющий опосредованный (косвенный) парламентский контроль¹⁹; представитель Федерального Собрания²⁰; элемент парламентского контроля, не обладающий признаками его субъекта²¹.

Принятый в 2013 г. Федеральный закон "О парламентском контроле" не поставил точки в вышеуказанной дискуссии. С одной стороны, в п. 13 ч. 1 ст. 5 Закона осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации закреплено в качестве формы парламентского контроля. С другой стороны, трудно отнести взаимодействие к контрольной деятельности Уполномоченного как таковой.

Уполномоченный по правам человека не обладает государственно-властными полномочиями и его акты носят рекомендательный характер. В своем исследовании К.М. Амосов дает следующее понятие актам Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации - это официальные письменные документы, принятые Уполномоченными как компетентным субъектом для решения стоящих перед ними задач, содержащие рекомендации по восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию законодательства в области

¹⁷ Безруков А.В. Парламентский контроль как средство обеспечения правопорядка в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 52 - 56.

¹⁸ Гончаров В.В., Жилин С.М. Проблемы взаимодействия и совершенствования президентской и законодательной (представительной) власти в Российской Федерации // Современное право. 2010. № 2. С. 293.

¹⁹ Овсепян А.Г. Понятие и признаки парламентского контроля (теоретическая характеристика) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 24 - 29; Козлов А.И. Институт парламентского контроля в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 26 с.

²⁰ Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. С. 44.

²¹ Караев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2005. 22 с.;

прав и свобод человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права²².

В своей деятельности Уполномоченный по правам человека применяется специальные методы расследования и принятия решений, закрепленные в нормативных актах, такие как получение информации, объяснений у чиновников, доступу к документации и служебные помещения органа власти, а также восстановление законности и нарушенных прав граждан путем рекомендаций, убеждений, критики, придания публичной огласке результатов расследования.

Использование данных методов позволяет говорить об особом месте Уполномоченного по правам человека.

Таким образом, юридическая природа института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации позволяет говорить о нем как о контрольном правозащитном органе по обеспечению прав и свобод человека, имеющем широкую компетенцию и специфические полномочия рекомендательно-восстановительного характера.

Важным условием эффективности деятельности Уполномоченного по правам человека выступает необходимость обеспечения его функциональной и организационной независимости.

Список литературы:

1. Амосов К.М.. Акты уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и её субъектах : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 Казань, 2006 180 с. РГБ ОД, 61:06-12/929
2. Безруков А.В. Парламентский контроль как средство обеспечения правопорядка в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 8. С. 52 - 56.

²² Амосов К.М.. Акты уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и её субъектах : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 Казань, 2006 180 с. РГБ ОД, 61:06-12/929

3. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1999 – VI. С. 454; Кешикова Н.В. Порядок формирования государственных органов: к теории вопроса // История государства и права. 2008. № 11. С. 4; Чепунов О.И. Способы формирования государственных органов // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2008. № 3. С. 50-52.
4. Большой юридический словарь. — М.: Инфра-М. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А.Я. Сухарева. 2003.
5. Бурмистров А.С. Структура контрольной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. N 4. С. 11 - 15.
6. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. С. 44.
7. Гончаров В.В., Жилин С.М. Проблемы взаимодействия и совершенствования президентской и законодательной (представительной) власти в Российской Федерации // Современное право. 2010. N 2. С. 293.
8. Зубарев С.М. Процессуальная природа контроля и надзора // Административное право и процесс. 2016. N 2. С. 10 - 14.
9. Караев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2005. 22 с.;
10. Карпов Н.Н. Конституционно-правовое разделение и распределение государственной власти в Российской Федерации // Юстиция. 2008. № 4. С. 87-93.
11. Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2000.
12. Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации: основы концепции, конституционная модель, практика. М., 1999. С. 26.

13. Мухачев И.В., Цапко М.И. Конституционно-правовой статус как категория юридической науки в ситуации концептуальной неопределенности // URL: <http://www.politpravo.info/content/view/176/12/>.
14. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 3 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.10.2016) // "Бюллетень Верховного Суда РФ", N 5, май, 2017 (начало), "Бюллетень Верховного Суда РФ", N 6, июнь, 2017 (окончание).
15. Овсеян А.Г. Понятие и признаки парламентского контроля (теоретическая характеристика) // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 3. С. 24 - 29; Козлов А.И. Институт парламентского контроля в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 26 с.
16. Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2004 N 437-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хорошенко Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3 статьи 20 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" // СПС "Консультант Плюс", 2018.
17. Постановление ЕСПЧ от 12.01.2016 "Дело "Сабо и Виши (Szabo and Vissy) против Венгрии" (жалоба N 37138/14) // "Прецеденты Европейского Суда по правам человека", 2016, N 7(31)
18. Скрыпников Н.Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. С. 18.
19. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М.: Юринформцентр, 1997. — 525 с.

- 20.Черкасов К. В. К вопросу о соотношении понятий «Орган государственной власти» и «Государственный орган» // Пробелы в российском законодательстве. 2008. №2.
- 21.Черкасов К. В. К вопросу о соотношении понятий «Орган государственной власти» и «Государственный орган» // Пробелы в российском законодательстве. 2008. №2.
- 22.Шамрин М.Ю. Совершенствование законодательства о статусе уполномоченного по правам ребенка: теоретический аспект // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. N 3 - 2. С. 225.