Министерство науки и высшего образования РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Пензенский государственный университет»

Юридический институт Кафедра «ГПД»
(наименование)

Направление подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
(код и наименование)

Магистерская программа Конституционное право; муниципальное право
(наименование)

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Студентка 19ЗЮЮМ1 _____ Сурина Анастасия Алексеевна
номер группы подпись, дата фамилия, имя, отчество полностью

Научный руководитель к.ю.н.,доцент _____ Рыжова А.А.
должность подпись, дата фамилия, инициалы

Консультанты:

по _____ _____ _____
наименование раздела, звание, должность подпись, дата фамилия, инициалы

по _____ _____ _____
наименование раздела, звание, должность подпись, дата фамилия, инициалы

Нормоконтролер: доцент кафедры «ГПД» _____ Логачева Н.В.
должность подпись, дата фамилия, инициалы

Рецензент: мировой судья судебного участка №3 Железнодорожного района г. Пензы
_____ Кирьянов А.Ю должность
подпись, дата фамилия, инициалы

Работа допущена к защите в (протокол заседания кафедры от _ ____ 20 №___)
Заведующий кафедрой «ГПД» _____ Романовская О.В.
название подпись, дата фамилия, инициалы

Работа защищена с оценкой ___(Протокол от ___ _____ 20 г. №___)
Секретарь ГЭК _____Антипкина Е.Г.
подпись, дата фамилия, инициалы

Пенза 2022

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
Юридический институт
Специальность «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ
Зав.кафедрой ГПД
название
_____/О.В. Романовсая/
(инициалы и фамилия)
_____2019 г.

ЗАДАНИЕ

на магистерскую диссертацию студента (слушателя)
Суриной Анастасии Алексеевны
(фамилия, имя, отчество)

1. Тема работы – Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

2. Научный руководитель – к.ю.н., доцент каф. ГПД ПГУ Рыжова А.А.

3. Дата выдачи задания – 27.11.2019

4. Срок сдачи студентом законченной работы – 10.01.2022

5. Перечень подлежащих разработке вопросов – исследование генезиса института омбудсмена в России, рассмотрение места и роли Уполномоченного по правам человека в системе органов государственной власти, исследование уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, анализ вопросов назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в России, анализ компетенции Уполномоченного по правам человека в России, рассмотрение гарантий деятельности Уполномоченного по правам человека в России.

Раздел	Консультант	Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		15.10.2019 Рыжова А.А.	05.09.2020 Рыжова А.А.
Теоретико-правовые аспекты института Уполномоченного по правам человека в России		15.10.2019 Рыжова А.А.	05.09.2020 Рыжова А.А.
Проблемы эффективности института Уполномоченного по правам человека в России		10.10.2020 Рыжова А.А.	15.11.2021 Рыжова А.А.
Заключение		10.10.2021 Рыжова А.А.	20.11.2021 Рыжова А.А.

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ…….5

1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ…….9

1.1 Генезис института омбудсмена в России……9

1.2 Место и роль Уполномоченного по правам человека в системе органов государственной власти……...19

1.3 Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации.....28

2 ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ…….39

2.1 Вопросы назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в России……..…39

2.2 Компетенция Уполномоченного по правам человека в России……...…51

2.3 Гарантии деятельности Уполномоченного по правам человека в России……62

ЗАКЛЮЧЕНИЕ…….71

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ……75

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы магистерской диссертации определяется следующим. Как следует из текста Конституции России, высшей ценностью являются права и свободы человека. Одной из важнейших конституционных обязанностей государства является защита этих прав. Данную функцию выполняют многие органы государства, к которым относятся полиция, суд, прокуратура, органы юстиции и другие. Но вместе с тем, огромное значение в защите прав и свобод человека представляет Уполномоченный по правам человека, работа которого имеет основной целью защиту прав личности от неправомерных решений и действий самих органов власти, создавая тем самым дополнительную гарантию защиты прав каждого.

Значение института омбудсмена в России на современном этапе трудно переоценить. Как следует из доклада Уполномоченного по правам человека Т.Н. Москальковой, только за 2020 год было оказано содействие в защите прав шести тысячам четыремстам девяносто двум гражданам по тысяча семистам одному обращению, из которых, в связи с дистанционным форматом, более пяти тысяч человек получили помощь посредством обращения на горячую линию. Также реализовано двенадцать крупных просветительских проектов, активно развивались международное сотрудничество, правотворчество, институт региональных омбудсменов, ротация которых происходила на основе согласования соответствующих кандидатур с федеральным омбудсменом[1].

Будучи независимым государственным органом, не относящимся ни к какой ветви государственной власти, Уполномоченный осуществляет непредвзятую, объективную защиту каждого гражданина, посредством чего реализуются корреспондирующие ст. 2 Конституции нормы статей 17 и 18 Конституции. Функция защиты прав человека присуща многим органам

[1] Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 г. // https://ombudsmanrf.org/content/doclad2020

государственной власти современной России, но для Уполномоченного по правам человека она является смыслообразующей, что несомненно придает этому государственному органу особое значение и предопределяет его конституционно-правовой статус.

Институт омбудсмена вызывает непрекращающийся интерес со стороны общественности и научного сообщества, а среди граждан наблюдается увеличение обращений именно к омбудсмену. По этой причине представляется важным рассмотрение института Уполномоченного с точек зрения теоретико-правовых аспектов и проблем эффективности функционирования этого института, что делает выбор темы магистерской диссертации весьма актуальным.

Новизна магистерской диссертации заключается в том, что в ходе исследования осуществлено осмысление элементов института Уполномоченного и сделаны выводы о необходимости усиления не только функции по восстановлению нарушенного права, но и профилактической функции, направленной на предупреждение посягательств на права граждан. Кроме того, предпринята попытка обозначения проблем правового регулирования института омбудсмена, в результате чего были сделаны предложения по устранению этих проблем.

Теоретическая и практическая значимость магистерской диссертации состоит в том, что основные положения исследования могут быть использованы в дальнейших научных изысканиях, а сделанные выводы и предложения – в законотворческой деятельности по совершенствованию нормативно-правового регулирования института Уполномоченного, имеющему цель улучшения правозащитной функции омбудсмена в России.

Объектом магистерской диссертации выступают урегулированные нормами права общественные отношения в сфере публичной защиты прав и свобод человека и гражданина.

Предметом магистерской диссертации является нормативно-правовое регулирование института омбудсмена, а также общественные отношения, складывающиеся по поводу работы исследуемого института.

Целью магистерской диссертации является нахождение оптимальной модели регулирования института Уполномоченного, дающей возможность обеспечить максимально эффективную публичную защиту человека, его прав и свобод, являющихся, в соответствии со ст. 2 Конституции, высшей конституционной ценностью.

Поставленная цель обуславливает решение следующих задач:

- рассмотрение генезиса института омбудсмена в России;

- исследование места и роли Уполномоченного в системе органов государственной власти;

- рассмотрение уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации;

- исследование проблематики назначения и освобождения от должности Уполномоченного;

- анализ компетенции Уполномоченного по правам человека в России;

- рассмотрение гарантий деятельности Уполномоченного в России.

В ходе работы были использованы такие методы исследования как общенаучный, из которого использовались анализ, синтез, дедукция, системный подход, функциональный подход, частнонаучные методы – формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой и др.

Теоретическую основу работы составили публикации таких ученых как Автономов, А.С., Баглай М.В. Бардиер Г.Л., Бестужев Е.Л., Вершинина И.Ф., Гоголев В.Е., Ищук В.Г., Кудрявцев М.А., Кручинин Ю.С., Москалькова Т.Н., Миронов О.О., Сунгуров А.Ю., Синцов Г.В., Соколов А.Н., Смирнова Е.С., и другие.

Нормативной и эмпирической основой работы являются Конституция, Всеобщая декларация прав человека, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Федеральные конституционные законы, Федеральные

законы, акты, носящие подзаконный характер, Постановления и Определения Конституционного Суда Российской Федерации.

Структура магистерской диссертации определена поставленной целью и решаемыми для ее достижения задачами и включает в себя введение, две главы, состоящие из шести параграфов, заключения и списка использованных в магистерской диссертации источников.

1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ

1.1 Генезис института омбудсмена в России

Институт Уполномоченного в России образовался не беспочвенно – ему предшествовал опыт зарубежных стран, учредивших у себя этот институт раньше Российской Федерации. В этой связи рассмотрение генезиса института омбудсмена в России целесообразнее начать с вопроса его возникновения как явления в мире, так как зарождение института омбудсмена в нашем государстве является следствием общемирового тренда по учреждению институциализированного правозащитного механизма.

Этимологически слово «омбудсмен» имеет шведские корни и складывается из слов «комиссия» и «человек». Данный термин изначально употреблялся в значении представителя чьих-либо интересов, как правило, выступающий от имени парламента и контролирующий законность деятельности органов государственной власти, а также занимающийся жалобами людей на нарушение их прав, то есть выполняющий посреднические функции между властью и частными лицами. В Норвегии омбудсменами называли лиц, выступавших от имени монарха с посланиями к народу. В средневековых германских государствах омбудсменами были сборщики штрафов с преступников в пользу их жертв. По прошествии времени общемировое значение слова омбудсмен стало звучать как правозащитник, имеющий независимость от иных органов власти, уполномоченный выполнять функции охраны прав и свобод граждан от противоправных посягательств со стороны государства и его институтов[1]. То есть, по сути, омбудсменом является должностное лицо, уполномоченное осуществлять охрану прав граждан. Исходя из этого, отталкиваясь от

[1]Сунгуров А.Ю. Институт омбудсмена: эволюция традиций и современная практика. С.-Петербург: Норма, 2005. – 383 с. – С. 11

современного понимания терминов омбудсмен и Уполномоченный мы будем использовать их как синонимы.

История возникновения и развития института омбудсмена неразрывно связана с эволюцией прав и свобод человека. Ведь необходимость защиты прав возникает только с признанием самих этих прав. Однако, само по себе признание прав и свобод человека и появившаяся на этой основе потребность их защиты еще не означает автоматического учреждения института омбудсмена. Постепенное расширение прав человека с античных времен по настоящее время сопровождалось созданием различных механизмов их защиты, которые в большинстве своем, все-же не являлись прообразом омбудсмена в его современном понимании.

Вместе с тем, ряд исследователей полагает, что исторические корни омбудсмена можно обнаружить в институтах номофилаков, архонтов, гелиэях, существовавших в Древних Афинах, а также в народных трибунах Древнего Рима[1]. Некоторые авторы делают предположение о том, что появлению омбудсмена в Швеции, ставшего примером для становления института омбудсменов в цивилизованной части мира, послужило нахождение шведского короля Карла XII в Османской империи, который создал на родине должность Королевского Канцлера юстиции по подобию существовавшего тогда в Османской империи института мухтасибов. Мухтасибы занимались контролем качества товаров, цен на продовольствие, а также соблюдения норм мусульманской этики[2].

Другие исследователи придерживаются иной точки зрения, заявляя, что существовавшие правозащитные механизмы античного и средневекового периодов не могут рассматриваться как стартовая точка становления института Уполномоченного, а выступают лишь показателем осмысления и

[1] Соколов А.Н., Трумпель К.Б., Смирнова Е.С. Институт омбудсмена в современном мире: монография. Калининград: Калининградский юридический институт МВД России, 2001. – 150 с. - С. 8 – 9
[2] Миронов О.О. Очерки государственного правозащитника. М.: Изд. СГУ, 2009. – 517 с. – С. 12

приятия в разные временны*е* эпохи желательности учреждения органа, защищающего людей от произвола чиновников[1].

С последней точкой зрения можно согласиться только частично. Действительно, существовавшие в Античности институции не дали толчка развитию современного института омбудсмена, но влияние модели Османской империи на короля Швеции, скорее всего, имело место. В строгом смысле появление омбудсменов в мире берет начало со Швеции. Еще в XVI веке там был учрежден пост Главного Сеншеля, контролировавшего от имени короля судебную власть. Нахождение Карла XII в Османской империи, по всей видимости, навело его на мысль о необходимости контроля не только судейского корпуса, но и собственной администрации, вследствие чего Карлом XII был издан указ о создании Королевского Канцлера юстиции, осуществлявшего контроль, как правосудия, так и деятельности администрации короля[2].

В дальнейшем Конституцией Швеции 1809 года была учреждена новая должность – Омбудсмена юстиции, которого назначает парламент. В компетенцию Омбудсмена юстиции стал входить контроль деятельности судов, административных органов, возбуждение производства в отношении должностных лиц, злоупотребляющих служебным положением.

В течении XIX века и начала XX века институт омбудсмена существовал только в Швеции. В 1917 году Финляндия, став независимой от России, в Конституции 1919 года, также учредила должность омбудсмена. Другие страны не последовали этому примеру и вплоть до окончания Второй мировой войны должность омбудсмена существовала только в Швеции и Финляндии.

Серьезное переосмысление мировым сообществом ценности человеческой жизни, незыблемости прав и свобод человека, произошедшее после Второй мировой войны, унесшей миллионы жизней людей, дало новый

[1] Лохматов Е.А. Генезис и эволюция института омбудсмена в Швеции // Государство и право: теория и практика. Межвузовский сборник научных трудов, Выпуск 4, 2005. – С. 45 – 55

[2] Сунгуров А.Ю. Институт Омбудсмена: эволюция традиций и современная практика. С.-Петербург: Норма, 2005. – 383 с. – С. 28

толчок для формирования как нормативно-правовой базы, так и механизмов обеспечения прав и свобод личности. В середине прошлого века была принята Всеобщая декларация прав человека[1], имеющая огромное значение для мирового утверждения личности неоспоримой ценностью, а также ставшая основой для принятия иных международных актов в гуманистической сфере. Двумя годами позже была принята Конвенция по защите прав человека[2], которая не только дала развитие нормам Декларации, но и предусмотрела механизм обеспечения собственных норм. Появление данных международных актов, а также существенное изменение отношения развитых государств к правам человека, привело к распространению института омбудсмена во всем мире.

В 1952 году в Норвегии был создан пост военного омбудсмена, а с 1962 года аналогичный орган появился для контроля гражданских чиновников. В процессе конституционной реформы в Дании в 1953 году был учрежден пост омбудсмена. Так как датская правовая культура по сравнению с иными странами Северной Европы ближе к европейской континентальной и англо-саксонской правовой культуре, именно на ее основе в 1962 году институт омбудсмена появился в Новой Зеландии. Положительно оценив опыт работы омбудсменов в вышеназванных странах, Великобритания в 1967 году создает их аналог – Парламентского комиссара администрации. Вслед за Великобританией провинции Канады стали учреждать у себя институты омбудсменов, при том, что общегосударственный омбудсмен создан не был. Канада ограничилась двумя отраслевыми омбудсменами: по государственным языкам и по исправительным учреждениям. США, как и Канада не стали учреждать федерального омбудсмена, однако данный институт появился на уровне отдельных штатов.

В Испании институт омбудсмена был создан в 1981 году, после принятия Конституции 1978 года, восстановившей парламентскую

[1] Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. - 1995. - 5 апреля.

[2] Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) ETS № 005 // Собрание законодательства РФ от 08.01.2001 г., № 2. Ст. 163

демократию. По характеру компетенции испанский омбудсмен оказался ближе к шведской модели, наделяющей государственного правозащитника большим объемом полномочий. В свою очередь, по мере демократизации стран Южной Америки, ими была воспринята уже испанская модель. В странах Восточной Европы институт омбудсмена стал появляться по мере их освобождения от коммунистического гнета. Так, в Польше Уполномоченный по правам граждан начал работу с 1988 года. Венгерский омбудсмен появился в 1989 году, румынский – в 1993 году.

Таким образом, как видно на примере разных стран мира, наличие института омбудсмена характерно для демократических государств. В этой связи становится ясным, почему в России этот институт появился только после распада СССР. То есть институт омбудсмена является определенным маркером демократичности государства. Пока в Испании существовал режим Франко, пока страны Восточной Европы были под контролем СССР, пока Россия существовала в рамках СССР, не было предпосылок создания в этих государствах института омбудсмена. В то же время изменение вектора развития в сторону демократизации неизбежно ставит вопрос об учреждении поста уполномоченного по правам человека[1].

Помимо демократического характера государства, как условия появления омбудсмена, для генезиса этого института в России имеет значение какая именно модель института омбудсмена была наиболее подходящей для российского общества.

В научной литературе выделяется три основные модели института омбудсмена: парламентская (классическая), исполнительная (медиаторская) и гибридная (смешанная).

Первая модель, то есть парламентская возникла в Швеции и характеризуется достаточно широкими полномочиями омбудсмена. В этой модели омбудсмен назначается парламентом и подотчетен только

[1] Ищук В.Г. Исторический анализ формирования института омбудсмена: отечественный и зарубежный опыт // Философия права. – 2016. № 3 (76). – С. 83 – 86

законодательному органу. В полномочия омбудсмена входит контроль не только исполнительной власти, но и судебной, вплоть до выдвижения обвинений в отношении судей и возбуждения дел в Верховном суде. Граждане могут обращаться к омбудсмену напрямую при максимальном упрощении процедуры подачи жалобы. Также омбудсмен вправе действовать и по собственной инициативе, что в совокупности делает его весьма сильным и авторитетным органом.

Вторая модель – исполнительная, характеризуется тем, что омбудсмен назначается органом исполнительной власти и выполняет посреднические функции, то есть является медиатором. Так, во Франции, в соответствии с законом от 1973 года омбудсмен назначается Советом Министров и рассматривает жалобы на работу административных органов. Вместе с тем, омбудсмен не вправе заниматься делами, имевшими разрешение в суде или административном трибунале. Также омбудсмен не может вмешиваться в судебный процесс и возбуждать дела в отношении судей. То есть в отличие от классической модели исполнительный омбудсмен лишен квазисудебных полномочий. Основная функция омбудсмена-медиатора состоит в урегулировании споров между органами власти и гражданами. При этом, процедура обращений граждан к омбудсмену более сложная, чем в первой модели, так как гражданин должен подать жалобу, адресованную омбудсмену через сенатора или депутата Национального собрания, которые решают вопрос о соответствии изложенной в жалобе проблемы компетенции омбудсмена. Помимо урегулирования споров между гражданами и органами государственной власти французский омбудсмен может возбуждать дела против государственных служащих, имеющие дисциплинарный характер, подавать на них в суд, а также ходатайствовать о возбуждении уголовного дела и в случае его возбуждения выступать в суде в качестве обвинителя.

Обе модели несовершенны и характерны для стран развитой демократии. Несовершенство их связано именно с тем, что, будучи моделями первого поколения, они создавались методами проб и ошибок. Для стран

постсоветского пространства более характерна третья модель, которая формировалась позже на основе накопленного опыта функционирования омбудсменов в странах, учредивших этот институт раньше других.

Смешанная модель омбудсмена предполагает сочетание разных элементов других моделей, а также внесение новых характерных черт. Так, можно наблюдать дифференциацию института омбудсмена, в результате которой появляются специализированные омбудсмены, занимающиеся правами ребенка, предпринимателей и др. По способу осуществления полномочий омбудсмена смешанная модель предполагает как самостоятельное реагирование омбудсмена на выявленное им нарушение прав человека, так и начало разбирательства только на основе поступившей жалобы.

Если классифицировать институты омбудсменов по их правовому статусу и направлениям деятельности, то можно выделить классическую, европейско-континентальную и англо-американскую, сочетающие в себе разные признаки вышерассмотренных моделей. В наиболее чистом виде представлена классическая модель, развитая в Швеции, Финляндии, Дании, Норвегии и Эстонии. Европейско-континентальная модель характеризуется значительно меньшими властными полномочиями омбудсмена, ограниченностью сферы его деятельности, а также возможным наличием муниципальных омбудсменов. Для англо-американской модели свойственна парламентская зависимость омбудсменов, достаточно большой объем у них властных полномочий, а также универсализм омбудсменов[1].

Как нами отмечалось ранее, в СССР институт омбудсмена не только не был учрежден, но и даже вопрос об этом не обсуждался. Только к концу восьмидесятых годов прошлого века, незадолго до распада СССР в Верховном Совете начали циркулировать предложения об учреждении парламентского омбудсмена. Данные предложения получили нормативное

[1] Караманукян Д.Т. Современные зарубежные модели института омбудсмена // Вестник Омского юридического института. – 2011. № 2 (15). – С. 15 – 18

отражение в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом. В соответствии с этой Декларацией, надзор за обеспечением прав граждан должен осуществлять Парламентский омбудсмен, выбираемый Верховным Советом РСФСР на пятилетний срок[1]. Исходя из этой нормы, можем согласиться с М.А. Кудрявцевым в том, что предполагалось создать пост омбудсмена по парламентской модели[2]. Остается неясным планируемый объем полномочий омбудсмена, так как их конкретный перечень должен был определяться специальным законом, который в силу обострившегося конституционного кризиса 1992 – 1993 годов так и не был принят. В условиях нарастающего противостояния между Президентом и Верховным Советом, институт омбудсмена, задуманного как инструмент парламентского контроля, еще до своего создания сильно политизировался и в конечном итоге развития не получил[3].

Однако сама по себе идея государственного правозащитника не была отброшена и в Конституции Российской Федерации, принятой в декабре 1993 г. Уполномоченный не получив закрепления ни в отдельной главе, ни даже в специальной статье посвященной ему, все же упоминается в Конституции. которая закрепляет, что Уполномоченный осуществляет свою работу в соответствии с законом.

Отметим, что институт Уполномоченного в России образовался ранее принятия федерального конституционного закона о нем. В самом начале 1994 года омбудсменом стал С.А. Ковалев, до этого руководивший Комиссией по правам человека, учрежденной при Президенте. Так как отсутствовал закон, регулирующий деятельность омбудсмена, функции его аппарата осуществляла возглавляемая им Комиссия. Соответственно, еще на начальной стадии образовался существенный пробел в праве:

[1] Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 26 декабря 1991 г. № 52. Ст. 1865

[2] Кудрявцев М.А. Институт парламентского уполномоченного по правам человека в России: проблемы становления и развития // Труды Института государства и права РАН. - 2017. Том 12, № 3. – С. 101 – 120

[3] Кельмакова Г.Д. К истории становления института омбудсмена в России // Марийский юридический вестник. - 2016. № 2 (17). – С. 101 – 104

Уполномоченный уже осуществлял свою деятельность, а Федерального конституционного закона, регулирующего эту деятельность, как это требовала Конституция, не было. Этот пробел был устранен актом главы государства[1], допустившим, что в соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции он обладает таким полномочием. Впоследствии вопрос о праве Президента Российской Федерации восполнять пробелы законодательного регулирования своими Указами исследовался Конституционным Судом, постановившим, что Президент России имеет право самостоятельно принимать акты, касающиеся вопросов, нуждающихся в принятии законов, при условии, что таких законов пока нет и что Указы Президента не вступают в противоречие с Конституцией, иными законами и являются временными до тех про пока парламент не урегулирует спорный вопрос[2]. Полагаем, что приведенная правовая позиция Конституционного Суда является не бесспорной. Можем согласиться с судьей Конституционного Суда В.О. Лучина в том, что признание конституционности данного полномочия Президента России таит в себе угрозу неконституционного присвоения им властных полномочий Федерального Собрания и развития указной практики, основанной на целесообразности и закладывающей основу скрытых полномочий Президента Российской Федерации[3].

Отметим, что в марте 1995 года С.А. Ковалев выступил с резкой критикой войны в Чеченской Республике, вследствие чего Государственная Дума сняла его с должности. После этого в течение трех лет должность омбудсмена оставалась вакантной.

Находящийся на рассмотрении Государственной Думы закон об Уполномоченном был принят только в 1996 году. При этом, вносимые в процессе разработки закона поправки ужесточили процедуру назначения

[1] Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 1994 г. № 1587 «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ от 08.08.1994 г., № 15. Ст. 1713

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П // Собрание законодательства РФ от 06.05.1996 г., № 19. Ст. 2320

[3] Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.О. Лучина на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П // Собрание законодательства РФ от 06.05.1996 г., № 19. Ст. 2320

омбудсмена, установив, что для утверждения кандидатуры должно быть получено квалифицированное большинство голосов депутатов. Помимо этого, первоначальная редакция закона запрещала омбудсмену образовывать в субъектах федерации собственные структурные подразделения, а для самих субъектов федерации не предусматривала возможности создания собственных институтов омбудсменов. Данная норма послужила причиной отклонения этого закона Советом Федерации. После продолжительных консультаций между палатами Федерального Собрания уже второй созыв нижней палаты Парламента проголосовал за измененный вариант закона об Уполномоченном, который после его редактирования получил одобрение Советом Федерации и в феврале 1997 г. был подписан Президентом России.

Соответственно, следующие после С.А. Ковалева омбудсмены стали избираться и работать уже на основе специального закона[1]. Трехлетний период отсутствия в России Уполномоченного был прерван избранием Государственной Думой в 1998 году О.О. Миронова. После него омбудсменом становились В.П. Лукин (переизбиравшийся на два срока) и Э.А. Памфилова. На данный момент Уполномоченным является Т.Н. Москалькова.

Завершая параграф, можем отметить, что развитие института омбудсмена в России, начавшись с ее демократизации, основывается на опыте зарубежных стран, и как для большинства государств постсоветского пространства за основу была взята смешанная модель института омбудсмена. Сложный и противоречивый период демократических преобразований отразился на развитии института омбудсмена в России, что повлияло как на место омбудсмена в государственном механизме, так и на объем и характер его компетенции.

[1] Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека» (в ред. от 9 ноября 2020 г.) // Собрание законодательства РФ от 03.03.1997 г., № 9. Ст. 1011

1.2 Место и роль Уполномоченного по правам человека в системе органов государственной власти

Согласно ст. 10 Конституции осуществление государственной власти в России основывается на разделении ее на три самостоятельные ветви. Никакое демократическое правовое государство не может обойтись без разделения властей. Концентрация властных полномочий в одних руках всегда ведет к злоупотреблению властью и произволу. По этой причине, для обеспечения демократического правового характера государства, являющегося условием обеспечения защиты и реализации прав человека, необходима система, при которой ни один государственный орган не обладает всей полнотой власти. Каждая ветвь власти имеет собственные полномочия и другие ветви не могут вторгаться в сферу ее компетенции, а тем более подменять ее собой. Законодательная власть обладает прерогативой принятия законов, исполнительная – осуществляет их реализацию и ограниченное нормотворчество, раскрывающее положения законодательных актов, судебная власть разрешает споры и осуществляет правосудие. Такое разделение полномочий обеспечивает систему сдержек и противовесов, не позволяющую какой-либо ветви возвышаться над остальными.

При этом, ст. 11 Конституции указывается, что помимо трех вышеназванных ветвей власти государственную власть на федеральном уровне осуществляет Президент России. По мнению М.В. Баглая, данное обстоятельство не свидетельствует, что Президент стоит выше парламента, судов и Правительства. Он не вправе вмешиваться в компетенцию законодательной и судебной властей, но при необходимости обеспечения согласованной работы всего государственного механизма может разрешать возникающие конфликты посредством согласительных процедур[1]. В

[1] Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. -12-е изд., изм. и доп. -М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. -768 с. – С. 138.

предыдущем параграфе мы затрагивали проблему вторжения Президента Российской Федерации в прерогативу законодательной власти путем издания Указов, регулирующих вопросы по которым должен необходимо принятие законов. Соглашаясь с существованием такой опасности, все же отметим, что, во-первых, данные Указы Президента Российской Федерации носят временный характер и действуют только до принятия соответствующего закона, во-вторых, Президент не в состоянии запретить Федеральному Собранию принять такой закон, сославшись на то, что вопрос уже урегулирован. Также и осуществление помилования не может рассматриваться как вторжение в прерогативу судебной власти, так как помилование, будучи только актом милосердия, не является формой исправления судебной ошибки или пересмотра приговора.

Сбалансированное функционирование всех ветвей власти основывается на взаимном контроле, где одним из ключевых является контроль исполнительной власти, обладающей распорядительными полномочиями и средствами принуждения, включающими органы полиции, государственной безопасности, исполнения наказания и др. В этой связи особую важность приобретает имеющий законодательное закрепление парламентский контроль[1], с одной стороны, обеспечивающий подотчетность Правительства законодательной власти, с другой стороны, создающий противовес Президенту Российской Федерации, также контролирующему Правительство Российской Федерации.

Поскольку исполнительная власть, претворяя в жизнь законы, значительно чаще других ветвей власти контактирует с гражданами, больше всего нарушений прав и свобод происходит именно со стороны исполнительной власти. Соглашаясь с М.В. Демидовым в важности парламентского контроля в этой области[2], отметим, что его не всегда бывает достаточно. Для квалифицированного отстаивания прав человека

[1] Федеральный закон от 7 мая 2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (в ред. от 2 июля 2021) // Собрание законодательства РФ, 13.05.2013, № 19. Ст. 2304.

[2] Демидов М.В. Парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод личности // Конституционное и муниципальное право. – 2017. № 5. – С. 27 – 29

необходимо наличие развитого правозащитного механизма, сочетающего в себе различные контрольные и надзорные полномочия разных органов власти.

Сложность государственного механизма предопределяет не только разделение власти на три ветви, но и существование органов с особым статусом, которые не должны относиться ни к одной ветви власти. Так, Прокуратура в соответствии с законом «О Прокуратуре Российской Федерации» выполняет свою работу независимо от иных органов государственной власти[1]. Осуществляя функцию надзора за соблюдением законности, Прокуратура не зависит от какого-либо государственного органа, следовательно, она не может сливаться ни с какой из ветвей государственной власти.

Подобно Прокуратуре и омбудсмен, выполняющий функции государственной гарантии защиты прав человека, их соблюдения всеми органами власти, а также должностными лицами, должен оставаться независимым и неподконтрольным каким-либо государственным институтам. В научной литературе существуют разные подходы к положению Уполномоченного в государственном механизме. Одни авторы считают, что омбудсмен является одним из опосредованных механизмов парламентского контроля исполнительной власти, обладающим определенной независимостью от назначившего его парламента[2]. Развивая эту точку зрения, некоторые исследователи рассматривают различные модели интеграции функционирования Уполномоченного в парламентский контроль[3]. Другие авторы полагают, что по своему конституционно-правовому предназначению омбудсмен в России – это, прежде всего, ни от кого не зависящий орган власти, избираемый парламентом, но

[1] Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 20.02.1992, № 8. Ст. 366

[2] Феоктистов Д.Е. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). Дисс. к.ю.н., Саратов, 2012 г. 224 с.

[3] Зубарев А.С. Взаимодействие Государственной Думы с Уполномоченным по правам человека как форма парламентского контроля // Актуальные проблемы российского права. – 2016. № 8 (69). – С. 49 – 58

осуществляющий свою деятельность не от его имени, а самостоятельно[1]. Исходя из норм законодательства, закрепляющих независимость омбудсмена, вторая точка зрения нам представляется более предпочтительной. Однако, для лучшего понимания статуса омбудсмена и его взаимодействия с иными органами власти следует уделить внимание взаимоотношениям Уполномоченного с разными государственными институтами.

Наиболее тесная связь омбудсмена существует с нижней палатой Парламента. В соответствии с п. «е» ст. 103 Конституции Дума назначает и освобождает от занимаемого поста омбудсмена. Подробнее этот вопрос нами будет рассмотрен отдельным параграфом, а пока отметим, что само по себе полномочие по назначению, а тем более по освобождению от должности является сильным рычагом воздействия на избираемое лицо. Вместе с этим, избранный нижней палатой Парламента Уполномоченный, а также обеспечивающий его деятельность аппарат, являются самостоятельным органом государства, независимым и неподотчетным каким-либо органам власти (в соответствии со статьей 2 этого закона). Из конструкции последней нормы следует вывод, что омбудсмен независим и от Государственной Думы, а также неподотчетен ей.

Исходя из статьи 33 рассматриваемого Федерального конституционного закона, Уполномоченный каждый год направляет в законодательный орган доклад о проделанной работе, который не может рассматриваться как форма подотчетности исходя из следующего. Во-первых, доклад направляется не только нижней палате Парламента, но и главе государства, верхней палате Парламента, Правительству, высшим судам, органам Прокуратуры и следствия и носит не отчетный, а информационных характер. Во-вторых, ни один из органов, получающих доклад омбудсмена не вправе применять

[1] Демидов М.В. Понятие института Уполномоченного по правам человека и его места в правозащитном механизме государства // Вестник Российского университета кооперации. – 2019. № 1 (35). – С. 111 – 114

санкции к омбудсмену в случае признания содержания доклада неудовлетворительным.

Важная норма, характеризующая правовое положение Уполномоченного находится также в ч. 2 ст. 10 рассматриваемого закона об Уполномоченном, в соответствии с которой окончание полномочий очередного созыва нижней палаты Парламента, либо ее роспуск не прекращают полномочий омбудсмена. Тот факт, что омбудсмен осуществляет деятельность автономно от Государственной Думы, а срок его полномочий не увязан со сроком полномочий нижней палаты Федерального Собрания, свидетельствует о том, что институт омбудсмена имеет собственное конституционно-правовое содержание, позволяющее действовать не в рамках парламентского контроля, а самостоятельно.

Во взаимоотношениях с судебной властью наиболее существенным представляется то обстоятельство, что Уполномоченный, занимающий позиции правозащитного института, не подменяет собой судебную власть, не может вторгаться в ее прерогативы. Взаимоотношения омбудсмена с судебной властью носит специфический характер, так как деятельность судов основывается на принципах осуществления правосудия только судом, состязательности и равноправия сторон, независимости судей. Из этого очевидно вытекает, что омбудсмен не вправе оказывать давление на суд, либо участвовать в принятии судебного решения, чем обеспечивается беспристрастность и объективность суда. Вместе с тем, омбудсмен может обращаться в суд по вопросам восстановления нарушенных прав граждан, что имеет особое значение в области конституционного судопроизводства.

Так, омбудсмен наделен полномочием по обращению в Конституционный Суд, если возникает необходимость проверить закон, примененный в деле конкретного гражданина. Ч. 4 ст. 125 Конституции закрепляет, что Конституционный Суд проверяет законы и подзаконные акты, нарушающие права человека на соответствие Конституции, если закон применен в конкретном деле и чья реализация привела к таким нарушениям.

Данная конституционная норма не уточняет от кого может поступать жалоба, оставляя регулирование этого вопроса федеральному законодательству. Однако, п. 3 ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» тоже не содержит указаний на конкретные субъекты, наделенные правом подавать жалобы на примененные в конкретном деле законы[1], исходя из чего имеющие место многочисленные факты обращений в Конституционный Суд не только граждан, но и их объединений, а также омбудсмена не противоречит действующему законодательству. Отметим, что правомочие омбудсмена по обращению в Конституционный Суд реализуется в порядке конкретного нормоконтроля, тогда как согласно ч. 2 ст. 125 Конституции России, закрепляющий исчерпывающий перечень инициаторов абстрактного нормоконтроля, омбудсмен не может обжаловать законы, не примененные в конкретном деле гражданина. Следовательно, имеющееся на данный момент законодательное определение пределов взаимоотношений омбудсмена с органом конституционного контроля предполагает участие омбудсмена в конституционном судопроизводстве только при наличии уже произошедшего со стороны закона посягательства на права граждан.

Помимо возможности обращаться в Конституционный Суд, Уполномоченный может давать заключения по запросам Конституционного Суда, что свидетельствует об их взаимодействии не только в одну сторону, но и в обоих направлениях. С формально-юридической точки зрения заключения омбудсмена не носят для Суда обязательного характера, но могут учитываться им при вынесении решения. Так, в 2017 году при обжаловании в Конституционном Суде гражданином И.И. Дадиным ст. 212.1 УК, устанавливающую уголовное наказание за нарушения во время публичных мероприятий, Уполномоченный по правам человека Т.Н. Москалькова дала положительное заключение относительно этой статьи. В итоге Конституционный Суд, обратив внимание на неконституционность

[1] Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ, 25.07.1994, № 13. Ст. 1447.

некоторых норм оспариваемой статьи УК, саму возможность привлечения к уголовной ответственности за участи в публичных мероприятиях посчитал вполне конституционной, чем по сути согласился с заключением омбудсмена[1].

Что касается нарушений прав граждан не законом, а действиями органов государственной или муниципальной власти, то Уполномоченный может обращаться в суд общей юрисдикции с административным иском в защиту нарушенных прав. При этом, омбудсмен может обжаловать не только решения органов исполнительной власти, но и обжаловать в Верховный Суд Российской Федерации решения судов по гражданским, административным и уголовным делам. Подчеркнем, что исходя из независимости судебной власти, омбудсмен не вправе вмешиваться в процесс принятия судебного решения и тем более не может образовывать с судом единую систему.

Во взаимоотношениях с исполнительной властью важное место занимает взаимодействие омбудсмена с правоохранительными органами. Как нами отмечалось ранее, наибольший объем нарушений прав человека наблюдается именно со стороны исполнительной власти. По этой причине тесное сотрудничество омбудсмена, прежде всего, с силовыми структурами продиктовано необходимостью не только восстановления нарушенных прав граждан, но и предотвращением этих нарушений со стороны правоохранительных органов. Данная цель достигается посредством обмена информацией между соответствующими силовыми структурами и Уполномоченным, совместного приема граждан, участия омбудсмена в коллегиях, экспертных и координационных советах, посещения омбудсменом пенитенциарных учреждений, отделений полиции и др[2].

При поступлении к Уполномоченному заявлений от граждан, омбудсмен может обращаться в правоохранительные органы за содействием, а в случае

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 2017 г. № 2

[2] Трусов Н.А., Цветков В.В. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в РФ с правоохранительными органами (на примере полиции) // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2018. № 3 (43). – С. 221 – 226

жалобы на действия самих правоохранительных структур, омбудсмен может беспрепятственно посещать помещения и территории этих органов, встречаться с руководителями сотрудников, подозреваемых в посягательстве на права граждан. Правоохранительные органы, в свою очередь, должны осуществлять содействие Уполномоченному во время проведения им проверки по жалобе. Однако, это не означает подчиненного положения органов полиции, Росгвардии, ФСИН и других силовых структур по отношению к омбудсмену. Проводя мониторинг прав человека, омбудсмен направляет в адрес правоохранительных органов рекомендации, которые с точки зрения юридической техники не являются актами, обязательными для исполнения.

Отсутствие прямой подчиненности исполнительной власти Уполномоченному, свидетельствует о том, что взаимодействуя с правоохранительными органами Уполномоченный осуществляет только надзорные, но не контрольные полномочия[1].

Достаточно ограничена область взаимодействий омбудсмена с главой государства. Президент России обладает полномочие по представлению в Парламент кандидатур на должность Уполномоченного, однако, окончательное решение о назначении остается за нижней палатой парламента. Закон не содержит обязанности омбудсмена предоставлять Президенту отчеты, а осуществляемый им ежегодный доклад, как нами указывалось ранее, носит информативный характер и направляется не только главе государства, но и иным государственным органам. При этом, также как и с советами при различных силовых ведомствах, Уполномоченный достаточно много контактирует с Советом при Президенте по правам человека, появившемся в результате преобразования созданной в начале девяностых годов прошлого века Комиссии, занимавшейся правами человека. Согласимся с А.Ф. Малым и Р.А. Агишевым, в том, что

[1] Галяутдинов Б.С. Конституционный институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственного контроля. Автореф. дисс. к.ю.н. М., 2014 г.

объединение усилий этих институтов позволяет им повышать эффективность мониторинга нарушений прав человека, опираясь на взаимодействие с гражданским обществом, общественными палатами и СМИ[1].

Завершая параграф, можем сделать следующие выводы. Статус Уполномоченного в системе государственных органов определяется, прежде всего, его функциями, заключающимися в обеспечении государственных гарантий защиты и охраны прав граждан всеми иными органами власти. При этом, деятельность омбудсмена не отменяет и не изменяет компетенцию правоохранительных органов, а дополняет имеющиеся на данный момент средства защиты прав и свобод. Будучи органом власти, осуществляющим правозащиту, Уполномоченный должен наблюдать за соблюдением прав человека самими органами государственной власти. Данное обстоятельство предопределяет независимость омбудсмена от каких-либо государственных институтов, в противном случае, он не сможет объективно и непредвзято выполнять свои функции. Следовательно, Уполномоченный обладает особым статусом и не входит ни в какую ветвь власти.

Не будучи подчиненным и подотчетным никаким государственным органам, Уполномоченный не возвышается ни над какими органами государственной власти и не обладает властно-распорядительными полномочиями в отношении них. Обязанность правоохранительных органов оказывать содействие омбудсмену в его деятельности не влечет обязанности беспрекословно следовать его рекомендациям. Отсутствие у омбудсмена полномочий по применению мер государственного принуждения компенсируется авторитетом личности Уполномоченного, его широким взаимодействием с различными институтами государства и общества.

[1] Малый А.Ф., Агишев Р.А. Комиссия и Уполномоченный по правам человека как часть правозащитного механизма государства // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2019. № 3 (51). – С. 37 – 45

1.3 Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации

Институт омбудсмена, исходя из федеративного устройства России, представлен как Уполномоченным на федеральном уровне, так и омбудсменами на уровне субъектов федерации. Первый параграф данного исследования нами был посвящен генезису омбудсмена федерального уровня, однако, исходя из того, что в регионах России институт Уполномоченных также развивался, необходимо рассмотреть и этот аспект.

Еще во второй половине девяностых годов прошлого века в Республике Башкортостан появился соответствующий законодательный акт в данном субъекте федерации, действовавший до принятия в 2007 году нового закона[1]. Примечательно, что законодательство Башкирии и Татарстана предусматривало в качестве одного из требований к лицу, замещающему должность омбудсмена наличие у него республиканского гражданства. Однако, уже в двухтысячном году Конституционный Суд постановил, что республики в составе федерации, хоть и называются государствами, но исходя из выявленного Судом их конституционно-правового статуса, не обладают государственным суверенитетом, следовательно, не могут устанавливать своего гражданства и предъявлять к кому-либо требования, вытекающие из этого гражданства[2].

Приведение правовых норм Республик в этой части не решило проблему мозаичности законодательства субъектов Российской Федерации, регулировавшего статус региональных омбудсменов[3]. Имевшее место до недавнего времени отсутствие централизованного, унифицированного правового регулирования на федеральном уровне принципов

[1] Закон Республики Башкортостан от 3 июля 2007 г. № 450-з «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан» (в ред. от 2 июля 2020 г.) // «Республика Башкортостан» от 10 июля 2007 г. № 131 (26364)

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 2000 г. № 5

[3] Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: учебное пособие / Г.Л. Бардиер, Е.Л. Бестужев, И.Ф. Вершинина, В.Е. Гоголев и др. Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб: Норма. 2003. – 312 с. – С. 87

функционирования Уполномоченных, действующих на региональном уровне создавало возможность субъектам федерации принимать различные законы, вследствие чего наблюдалась ярко выраженная ассиметричность статуса региональных омбудсменов.

Общим для субъектов федерации является то, что омбудсмены назначаются региональными парламентами, но сама процедура назначения различается, особенно в вопросе определения субъектов, наделенных правом представлять в законодательные органы кандидатуры на соответствующую должность[1]. В ряде субъектов федерации кандидатуры представляют главы субъектов и парламентарии. В Тверской области кандидатуры могут предлагать не только депутаты парламениа и Губернатор, но также муниципалитеты и правозащитные организации[2]. В отдельных регионах, как например, в Пензенской области, кандидатуру на должность омбудсмена может вносить только Губернатор[3]. Неоднородны требования к кандидатам на должность, ограничения и запреты, связанные с осуществлением деятельности омбудсменов, компетенция и гарантии отсутствия зависимости Уполномоченных от тех или иных государственных или общественных структур, а также основания прекращения их полномочий.

В Алтайском крае[4] и Волгоградской области[5] омбудсмены могут контролировать соблюдение прав человека не только органами публичной власти, но и негосударственными структурами. Кроме того, некоторые субъекты федерации наделяют дополнительными полномочиями специализированных омбудсменов, обходя вниманием уполномоченных общей компетенцией. Так, в Калининградской области специализированный

[1] Москалькова Т.Н. Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // Административное право и процесс. - 2018. № 12. - С. 52 – 59

[2] Закон Тверской области от 6 июня 2012 г. № 36-ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области и Уполномоченном по правам ребенка в Тверской области» (в ред. от 10 июня 2019 г.) // «Тверские ведомости» от 8 – 14 июня 2012 г. № 23

[3] Закон Пензенской области от 15 июня 2020 г. № 3524-ЗПО «Об Уполномоченном по правам человека в Пензенской области» (в ред. от 5 ноября 2020 г.) // «Пензенские губернские ведомости» от 17 июня 2020 г. № 39

[4] Закон Алтайского края от 11 ноября 2002 г. № 70-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае» (в ред. от 6 июля 2018 г.) // «Алтайская правда» от 15 ноября 2002 г. № 305-307

[5] Закон Волгоградской области от 31 марта 2000 г. № 388-ОД «Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области» (в ред. от 15 июля 2020 г.) // «Волгоградская правда» от 4 апреля 2000 г. № 59

омбудсмен, занимающийся правами ребенка и предпринимателей вправе обращаться в Уставной Суд Калининградской области с запросом о толковании Устава Калининградской области[1].

Одной из проблем деятельности омбудсменов представляется рассогласованность действий федерального Уполномоченного и омбудсменов субъектов федерации. Люди достаточно часто присылали свои жалобы сразу в два адреса – федеральному и региональному омбудсменам, что предопределяет необходимость налаживания механизма взаимодействия омбудсменов субъектов федерации с федеральным Уполномоченным.

В связи с тем, что Уполномоченный выступает в качестве неотъемлемой части государственного механизма, он неизбежно подвергается мониторингу эффективности своей работы со стороны иных уровней государственной власти[2]. Однако, как отмечает К.П. Кокарев, установление формальных критериев эффективности деятельности региональных омбудсменов повлекло снижение качества их работы, вследствие возросшей зависимости от органов власти субъектов федерации[3]. Действительно, установление критериев эффективности деятельности предполагает контроль соответствия этим критериям, который неизбежно влечет подотчетность омбудсмена контролирующему органу. В тоже время, сложность и неоднородность стоящих перед омбудсменом целей, а также отсутствие у него полномочий по применению мер государственного принуждения, делают определение таких критериев не только затруднительным, но и избыточным.

Анализ регионального законодательства, определяющего правовое положение омбудсменов, свидетельствует о том, что статус омбудсменов в разных регионах неоднозначен, что с одной стороны отражает разнородность территорий, входящих в состав Российской Федерации, с другой стороны

---

[1] Уставной закон Калининградской области от 2 октября 2000 г. № 247 «Об Уставном Суде Калининградской области» (в ред. от 2 декабря 2019 г.) // «Дмитрия Донского, 1» от 14 октября 2000 г. № 83

[2] Кручинин Ю.С. О критериях эффективности деятельности регионального Уполномоченного по правам человека // Российская юстиция. – 2016. № 10. – С. 22 – 24

[3] Кокарев К.П. Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Политическая наука. Изд. Института научной информации по общественным наукам РАН. – 2009. № 2. – С. 109 – 120

выходит за границы конституционных установлений о едином стандарте статуса личности на всей территории России. Ведь разная компетенция и неодинаковые гарантии деятельности омбудсменов в различных субъектах Российской Федерации обуславливают различия в возможности отстаивания прав посредством института омбудсмена. При этом согласимся с Ч.С. Канданом в том, что защита прав человека – это совместное ведение России и ее субъектов, следовательно, она нуждается в едином подходе к формам и методам такой защиты[1]. По этой причине давно назрела необходимость в унификации правового статуса омбудсменов во всех регионах нашей страны, а также согласовании работы федерального и региональных омбудсменов.

Много лет обсуждался вопрос принятия специального закона на федеральном уровне, решающего эти проблемы, но только в 2020 году такой закон появился на свет. Согласно ст. 1 данного закона[2] все субъекты федерации могут учреждать должности омбудсменов на своей территории. Из конструкции этой статьи следует, что субъекты федерации вправе, но не обязаны учреждать институты Уполномоченных (хотя еще до принятия этого закона должность омбудсмена появилась в большинстве субъектов федерации). Важная норма содержится в статье 3 рассматриваемого закона, согласно которой омбудсмен в регионах не может находиться в зависимости или быть подотчетным каким-либо государственным органам и их должностным лицам.

Закон устанавливает минимальный возраст для кандидатов на должность регионального омбудсмена, который составляет тридцать лет. Субъекты федерации своим законодательством могут его повысить, но только до определенного порога, который федеральный законодатель установил на уровне тридцати пяти лет. Также установлено требование о наличии у кандидата высшего образования. Думается, что следовало бы указать на

[1] Кандан Ч.С. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Тыва) // Вестник Тувинского государственного университета. – 2017. № 1 (32). – С. 68 – 76

[2] Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ, 23.03.2020, № 12. Ст. 1640

наличие именно юридического образования, так как высокая квалификация в области права выступает одной из важнейших характеристик омбудсмена. Кроме того, в тех субъектах федерации, в которых существует требование именно о высшем юридическом образовании, могут возникнуть правовые коллизии. Дело в том, что в отсутствие специального федерального закона субъекты сами устанавливали перечень запретов и ограничений, адресованных к претендентам на пост Уполномоченного. Теперь, когда требования закреплены в федеральном законе, субъекты не могут предусматривать более жесткий образовательный ценз, чем это указано на федеральном уровне. Обусловлено это тем, что регулирование статуса личности является прерогативой федерального законодателя, тогда как восстановление нарушенного права является уже совместным ведением федерации и ее субъектов. В случае появления правовой коллизии между законодательством федерации и ее субъектов, необходимо руководствоваться федеральными законами. То есть, если возникают расхождения в предусматриваемых нормативными актами ограничениях и запретах, адресованных претендентам на пост Уполномоченного между федеральным и региональным законодательством, руководствоваться следует нормами федерального закона.

Важный вопрос о том, кто представляет законодательным органам кандидатуры на должность омбудсмена, решен путем очерчивания круга таких субъектов, к числу которых относятся главы российских регионов, региональные парламентарии, местное самоуправление, общественные объединения. Диспозитивный характер этой нормы, по сути, означает, что субъекты федерации, как и раньше сами определяют, кто вправе вносить предложения о назначении того или иного гражданина на пост Уполномоченного. При этом, текстуальное выражение законодательной нормы не обязывает субъекты федерации наделять соответствующим полномочием всех указанных в законе лиц и органов – достаточно выбрать кого-то одного из них.

Полагаем, что предоставление регионам возможности ограничиваться только одним субъектом, обладающим правомочием по внесению предложений о назначении омбудсмена подрывает конкуренцию, являющуюся необходимым условием выбора лучших и таит в себе угрозу размывания принципа самостоятельности и независимости омбудсмена на региональном уровне. Так, если кандидатуру может предлагать только Губернатор, то он сам подбирает ее из числа наиболее ему лояльных, а законодательный орган, не имея возможности выбирать из числа представителей других групп интересов, вынужден назначать того, кому доверяет Губернатор. Единственная возможность назначить действительно независимого омбудсмена заключается в отклонении парламентом сомнительных кандидатур и путем переговоров с Губернатором, склонение его к представлению нейтральных или устраивающих всех фигур. Такой путь возможен, если в регионе сильный, оппозиционный Губернатору парламент (что не всегда бывает), при этом он значительно менее открыт и демократичен, чем тот, при котором разные органы и объединения предлагают свои кандидатуры, которые в открытой конкурентной борьбе борются за голоса парламентариев.

Новое законодательство об Уполномоченных в субъектах федерации приводит к единому знаменателю требования, адресованные омбудсменам в различных регионах. К примеру, региональный омбудсмен не может замещать иную государственную должность, заниматься предпринимательской и иной оплачиваемой деятельностью, иметь иностранное гражданство, быть членом политической партии. Подобные ограничения встречались в законодательстве многих субъектов федерации и до принятия федерального закона, но в некоторых из них отсутствовали, что давало омбудсмену формальную возможность совмещать свою работу с иной деятельностью. Безусловно, как отмечают многие авторы, такое совмещение

могло приводить к конфликту интересов[1]. Теперь правовой пробел устранен и установленные ограничения и запреты распространяются на всех региональных омбудсменов.

Рассматриваемый федеральный закон расширяет полномочия федерального омбудсмена, так как парламенты субъектов федерации должны согласовывать с ним кандидатуры Уполномоченных в субъектах федерации. Если региональный омбудсмен покидает свой пост до истечения срока его полномочий в связи с утратой доверия, а также по состоянию здоровья или его письменным заявлением, региональные парламенты обязаны проконсультироваться с федеральным Уполномоченным.

Законом определяется, что с жалобой к региональному омбудсмену могут обращаться физические лица, вне зависимости от их гражданства. Получив жалобу, омбудсмен вправе рассмотреть ее по существу, либо разъяснить гражданину какие средства правовой защиты своих прав он может использовать, либо перенаправить жалобу в компетентный орган государственной или муниципальной власти. В начале параграфа мы обращали внимание на рассогласованность действий федерального и регионального омбудсменов, когда граждане одновременно обращаются к каждому из них. Новый федеральный закон разрешает эту ситуацию в пользу федерального омбудсмена. То есть, если жалоба одновременно высылается региональному и федеральному омбудсменам, то она со всеми прилагаемыми к ней материалами передается на рассмотрение последнему.

Также законодательно определено, что если в процессе рассмотрения жалобы региональный омбудсмен посчитает необходимым принятие соответствующих мер, то он может обратиться к федеральному омбудсмену с просьбой о содействии.

Важность наличия федерального закона, также видится и в том, что он закрепляет основной круг полномочий региональных омбудсменов, что не

[1] См. напр.: Гришко А.Я, Беляков А.Ю. К вопросу о совершенствовании законодательства, регулирующего деятельность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации // Человек. – 2012. № 1. – С. 120 – 122; Лукашова Н.Ф. Место Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ в системе органов государственной власти // Правовая культура. – 2008. № 2. – С. 134 – 139 и др.

позволит субъектам федерации в своем законодательстве произвольно сужать границы правомочий региональных омбудсменов. Так, региональные омбудсмены вправе направлять органам власти, нарушившим права человека свои рекомендации о совершении необходимых действий, подавать в судебные органы иски, ходатайствовать о проверке прокуратурой приговоров суда для дальнейшего направления в суд представления прокурора о пересмотре приговора и иные полномочия. Также изучив сообщения о посягательстве на права и свободы граждан, региональные омбудсмены могут инициировать общественные проверки, либо предложить региональным парламентам провести слушания по поводу нарушения прав граждан, то есть омбудсмены наделены инструментарием придания максимальной гласности случаям неправомерных посягательств на права человека.

Федеральный законодатель предусмотрел конституционное (уставное) отражение правомочия региональных омбудсменов вносить в региональные парламенты собственные законопроекты. Данное полномочие представляется важным, так как омбудсмен, обнаружив в нормативных актах недостатки или пробелы, влекущие нарушение прав человека может через реализацию своего права законодательной инициативы непосредственно влиять на их устранение. При этом отметим, что федеральный омбудсмен, согласно ст. 104 Конституции, на федеральном уровне таким правом не обладает.

При рассмотрении жалоб от граждан региональные омбудсмены могут собирать необходимые материалы, касаемые поступивших жалоб, беспрепятственно заходить на территории органов публичной власти, включая места принудительного нахождения граждан, получать от органов власти сведения, обеспечивающие всесторонность изучения обращений граждан, обращаться за помощью к экспертам, ознакомляться с материалами судебных актов по административному или гражданскому делу.

Относительно последнего полномочия, считаем необходимым дополнить его правом омбудсменов на ознакомление с материалами не только

административных или гражданских дел, но и уголовных, так как именно в сфере уголовного преследования гражданина его права и свободы подвергаются наибольшей опасности.

Не вполне удачна, по нашему мнению языковая конструкция ч. 3 ст. 10 нового закона о региональных омбудсменах, в соответствии с которой необходимые контакты омбудсменов в субъектах федерации с органами исполнительной власти, включая оказание этими органами содействия омбудсменам и предоставление им необходимой информации, определяется самими органами исполнительной власти. То есть, исходя из данной законодательной нормы, правоприменитель сам устанавливает правила, регулирующие порядок доступа омбудсмена, например, к заключенным под стражу, справкам и материалам, а также иным данным, необходимым для проверки обоснованности жалоб этих граждан на органы власти, содержащие их под стражей. Если от гражданина поступает жалоба на плохие условия его содержания под стражей, или применение к нему пыток, то администрация пенитенциарного учреждения не будет заинтересована в огласке этих фактов и, соответственно, в допуске к такому гражданину омбудсмена. По этой причине считаем, что определение процедуры взаимоотношений омбудсмена с силовыми структурами должно осуществляться не самой исполнительной властью, а на законодательном уровне.

Помимо нормативного регулирования взаимоотношений региональных омбудсменов с органами исполнительной власти и прежде всего с силовыми структурами законом предусматривается договорное, осуществляемое посредством заключения соответствующих соглашений. О пользе договорной формы определения таких взаимоотношений высказывалась еще одиннадцать лет назад омбудсмен в Саратовской области Н.Ф. Лукашова[1]. Однако, по вышеназванной причине, а именно нежелания органов исполнительной власти придавать огласке факты нарушений ими прав

[1] Лукашова Н.Ф. Проблемы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ с территориальными подразделениями федеральных органов государственной власти // Власть. – 2010. № 1. – С. 34 – 37

человека, эти органы могут уклоняться от заключения соглашений, позволяющих омбудсмену получать доступ к соответствующим сведениям. Поэтому императивное нормативно-правовое (при этом, не на подзаконном, а на законодательном уровне) определение взаимодействия региональных омбудсменов с федеральной исполнительной властью создаст наиболее благоприятные условия для осуществления омбудсменами своих функций.

В большинстве регионов России кроме омбудсменов общей компетенции образованы специализированные омбудсмены (Пензенская область[1], Орловская область[2], Курская область[3] и др.). Исследуемый нами федеральный закон не запрещает наличие в субъектах федерации отдельных омбудсменов, при этом допускает на уровне регионального закона возложение на омбудсмена общей компетенции полномочий специализированных Уполномоченных, занимающихся вопросами прав коренных народностей, ребенка и иных отдельных групп населения. Таким образом, сам субъект федерации вправе решать вопрос об учреждении специализированных омбудсменов, либо о соединении их функций в одном омбудсмене.

В заключение следует сделать вывод о том, что институт омбудсмена в России представляет собой достаточно широкую категорию, содержащую в себе не только федерального, но и региональных омбудсменов. Развитие института омбудсменов в субъектах Российской Федерации происходило неравномерно, а отсутствие общих принципов организации их деятельности породило ассиметричность статуса Уполномоченных в субъектах федерации. Появившийся в 2020 году новый закон об Уполномоченных в субъектах федерации устранил многие проблемы, связанные с разностатусностью региональных омбудсменов, а также заложил правовые основы их

[1] Закон Пензенской области от 29 августа 2013 г. № 2420-ЗПО «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Пензенской области» (в ред. от 21 июня 2021 г.) // «Пензенские губернские ведомости» от 2 сентября 2013 г. № 91

[2] Закон Орловской области от 5 июля 2019 г. № 2357-ОЗ «Об уполномоченном по правам ребенка в Орловской области» (в ред. от 4 февраля 2020 г.) // «Орловская правда» от 9 июля 2019 г. № 73

[3] Закон Курской области от 25 февраля 2019 г. № 1-ЗКО «Об уполномоченном по правам ребенка в Курской области» (в ред. от 13 июня 2019 г.) // «Курская правда» от 1 марта 2019 г. № 23

взаимоотношений с федеральным омбудсменом. Вместе с тем, данный закон не лишен некоторых указанных нами недостатков, устранение которых позволит повысить эффективность правозащитной деятельности в субъектах федерации. В то же время, наличие специального федерального закона о региональных омбудсменах позволит наладить во всех субъектах Российской Федерации единый подход к формам и методам защиты существующих прав граждан.

2 ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ

2.1 Вопросы назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в России

Эффективность деятельности Уполномоченного по правам человека во многом определяется как наличием у него определенных полномочий, так и обеспечением независимости омбудсмена от иных органов государственной власти. В свою очередь, независимость напрямую связана с тем, какой орган власти и по какой процедуре назначает и прекращает полномочия Уполномоченного. По этой причине вопросы назначения и прекращения полномочий государственного правозащитника нуждаются в отдельном и более подробном рассмотрении.

Согласно действующему законодательству на пост Уполномоченного назначается гражданин России, в возрасте не моложе тридцати пяти лет, обладающий познания в области прав человека, а также опытом их защиты.

Так как омбудсмен и его аппарат имеют статус государственного органа, требование о наличии у кандидата на должность российского гражданства вполне обоснованно и разумно. Ведь занятие государственной должности предполагает реализацию государственно-властных полномочий. Соответственно, наделение такими полномочиями лица, имеющего правовую связь с другим государством, таит в себе угрозу их использования в пользу этого государства, что может негативно сказаться на национальных интересах России.

Также обоснованны требования к минимальному возрасту, так как специфика работы омбудсмена обуславливает наличия у него определенного жизненного опыта, который накапливается с годами[1]. Примечательно, что

[1] Ищук В.Г. Проблемы теории и практики деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2017. № 4. - С. 254 – 256

законодательство не устанавливает верхнего возрастного предела, который предусмотрен для государственных гражданских служащих, судей, сотрудников полиции, прокурорских работников и других служащих. Как и в случае с главой государства, федеральными парламентариями, омбудсмен не нуждается в законодательном установлении предельного возраста нахождения на должности, так как он является публичной фигурой (в отличие от большинства государственных служащих) и появление старческих изменений, которые начнут препятствовать правозащитной деятельности станут сразу заметны. В то же время, большое количество людей, занимающихся интеллектуальным трудом, сохраняют ясность ума и энергичность до глубокой старости, и могут эффективно работать, будучи в преклонном возрасте. Поэтому отсутствие законодательного барьера в виде предельного возраста, с одной стороны не опасно (в силу публичного характера деятельности омбудсмена), с другой стороны позволяет эффективным и опытным, но находящимся в преклонном возрасте гражданам занять должность омбудсмена и своей деятельностью принести обществу пользу.

Что касается требования о наличии познаний в области прав человека и опыта их защиты, то оно нам кажется неоправданно размытым и неопределенным. Из существующей законодательной формулировки невозможно выявить критерии, по которым определяется наличие или отсутствие, либо достаточность или недостаточность познаний в области прав человека. Не ясно, в какой должности и сколько времени должен работать гражданин, чтобы он мог подтвердить наличие у него требуемых познаний. Также нет полной ясности с наличием правозащитного опыта[1]. Если претендент на пост омбудсмена работал в правозащитной организации, то, скорее всего он будет иметь соответствующий опыт, но открытым остается вопрос о том, как долго он должен проработать в этой организации.

[1] Автономов, А.С., Гаврилова И.Н. Мониторинг прав человека как научная основа их оценки: критерии, показатели, индикаторы // Юридическое образование и наука. -2019. № 2. - С. 6 – 15

Если же кандидат проходил службу в органах полиции или Росгвардии, то учитывая репутацию этих структур, складывающуюся в результате их грубого обращения с гражданами и зачастую нарушающих права человека, могут возникнуть сомнения в наличии у такого кандидата как познаний в области прав человека, так и в их защите. Частое общение сотрудников правоохранительных органов с преступными элементами вызывает профессиональную деформацию личности, которую необходимо учитывать при подборе кандидатов на пост омбудсмена[1]. В противном случае он может перенести привычные ему формы и методы работы в деятельность омбудсмена, что является недопустимым (напомним, что наибольшее количество нарушений прав человека, с которыми сталкивается Уполномоченный происходит именно со стороны силовых структур).

Исходя из вышеизложенного, считаем необходимым уточнить формулировки отдельных положений законодательства об Уполномоченном в России касающихся закрепления ясных критериев определения познаний в области прав человека и опыта их защиты.

Назначает Уполномоченного Государственная Дума из числа кандидатов, представленных главой государства, депутатами Думы, их объединениями и Советом Федерации. Думается, что в этот список необходимо добавить правозащитные организации, которые, будучи элементом гражданского общества, специализирующегося на защите прав человека, могут предлагать независимые от государства кандидатуры, чья деятельность хорошо изучена этими организациями. К тому же, омбудсмен, назначенный из числа кандидатов, предложенных правозащитниками, будет иметь более тесную связь с гражданским обществом, что в целом, несомненно, повысит эффективность его работы[2].

---

[1] Ищук В.Г. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека с правоохранительными органами по вопросам соблюдения, охраны и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в России // Юридическая наука и практика. -2017. № 2. - С. 129 – 131

[2] Журик Т.В., Брянцев И.И. Политико-правовые аспекты развития взаимодействия института уполномоченного по правам человека с институтами гражданского общества (на примере Саратовской области) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. -2016. № 6. - С. 60 – 67

Из текста законодательства об Уполномоченном в России вытекает, что претендентов на пост омбудсмена могут предлагать как депутатские объединения, так и каждый депутат Государственной Думы по отдельности. В то же время Совет Федерации может вносить кандидатуру только как единый коллегиальный орган, что исключает наличие такого права у отдельных членов Совета Федерации. Общественный и государственный деятель О.О. Миронов усматривает в одинаковом праве отдельных депутатов Государственной Думы и всего Совета Федерации дискриминацию по отношению к верхней палате Федерального Собрания[1]. Действительно, наблюдается некая диспропорция, при которой члены Совета Федерации могут вносить кандидатуры, только если Совет Федерации проголосует за это, тогда как депутаты Государственной Думы могут предлагать своих кандидатов независимо от мнения других депутатов.

Сам процесс наделения омбудсмена полномочиями можно разделить на две стадии. На первой стадии каждая внесенная в Государственную Думу кандидатура включается в список кандидатов. Для включения в список кандидату необходимо набрать квалифицированное большинство депутатских голосов. На втором этапе, из числа кандидатов, включенных в список тайным голосование избирается Уполномоченный уже не квалифицированным, а простым большинством голосов. Такая процедура, при которой для включения в список требуется больше голосов, чем для назначения на должность, кажется не вполне логичной. Возможное объяснение данной процедурной аномалии заключается в политической ситуации, сложившейся во время рассмотрения закона об Уполномоченном. Находящаяся в оппозиции главе государства коммунистическая партия в период принятия закона не имела конституционного большинства в Парламенте. По версии А.Ю. Сунгурова, стремление авторов законопроекта не допустить назначения омбудсменом кандидата от КПРФ привело к

[1] Миронов О.О. Очерки государственного правозащитника. М.: Изд. Современного государственного университета, 2009. – 517 с. – С. 30

включению в закон нормы, затрудняющей этой партии самостоятельно (без поддержки других партийных фракций) вносить своего кандидата[1].

При этом, данный порядок, как мы полагаем, не соответствует смыслу Конституции. В ст. 103 Конституции предусмотрено, что Уполномоченный назначается Думой без указания на то, каким количеством голосов. Однако, ст. 103 Конституции устанавливает, что Постановления Государственной Думы принимаются простым большинством голосов, кроме случаев, предусмотренных самой Конституцией Российской Федерации. То есть, решения Государственной Думы, оформленные ее Постановлениями, могут приниматься квалифицированным большинством исключительно в случаях предусмотренных не текущим законодательством, а только Конституцией Российской Федерации. Назначение на должность омбудсмена оформляется Постановлением Государственной Думы, следовательно, оно может быть осуществлено только простым большинством. Думается, по этой причине авторы законопроекта не смогли внести в текст закона норму о назначении омбудсмена квалифицированным большинством, перенеся это усложнение на предварительную стадию. В то же время, Постановление Государственной Думы о формировании списка кандидатов на должность омбудсмена также не может приниматься квалифицированным большинством голосов. К тому же, исходя из смысла ч. 3 ст. 103, находящейся в нормативном единстве с ч. 1 ст. 103 Конституции, претенденту на пост омбудсмена необходимо набрать простое большинство голосов в Думе, тогда как по факту, ему необходимо набрать две трети голосов, в противном случае, он не будет даже включен в список кандидатов.

Таким образом, в целях устранения противоречий с духом и смыслом Конституции нами предлагается внести изменение в законодательство об Уполномоченном, направленные на преодоление существующего дисбаланса, при котором включение в список кандидатов требует больше

[1] Сунгуров А.Ю. Институт омбудсмена: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа) С.-Петербург: Норма, 2005. – 383 с. – С. 155

усилий и является более сложным, чем само избрание на должность омбудсмена. При сохранении положения о том, что назначение должно осуществляться простым большинством, предлагаем осуществлять отбор кандидатов также простым, а не квалифицированным большинством.

По действующему законодательству само назначение омбудсмена должно проходить по истечению сроков полномочий действующего Уполномоченного. Думается, что необходимо пересмотреть сроки назначения нового омбудсмена, перенеся их на период до, а не после истечения сроков полномочий действующего омбудсмена, с тем, чтобы обеспечить непрерывность в работе государственного правозащитника. также это обеспечило бы преемственность власти без фактического продления полномочий предыдущего омбудсмена. Ведь в соответствии с законодательством полномочия омбудсмена прекращаются с момента принесения присяги следующего назначенного омбудсмена. То есть, новый омбудсмен не сможет принести присягу, до тех пор, пока Государственная Дума не примет Постановление о его назначении, а если назначение осуществляется в какой-либо день после окончания срока полномочий предыдущего Уполномоченного, то по факту его пребывание в должности увеличивается на это количество дней[1].

Часть 3 статьи 10 закона об Уполномоченном устанавливает, что одно и то же лицо не может назначаться на пост Уполномоченного более двух раз подряд. Ограничение по срокам полномочий представляется обоснованным, так как оно обеспечивает сменяемость власти и ротацию должностных лиц, являющиеся важнейшим атрибутом демократического правового государства.

Помимо порядка назначения, для обеспечения независимости омбудсмена большое значение имеет вопрос освобождения его от должности. Ведь если во время назначения необходимо предусмотреть механизм

[1] Дудаев А.М. Место и роль института уполномоченного по правам человека в РФ в системе высших органов государственной власти // Закон и право. – 2021. № 1. С. 168 – 171

недопущения подбора кандидата, лояльного какой-то одной политической силе, то есть ангажированного заранее, то через возможность освобождения от должности может сложиться ситуация манипулирования действующим омбудсменом. Поэтому назначенный омбудсмен не должен опасаться произвольного отрешения от должности каким-либо органом власти, в противном случае он не сможет быть объективным по отношению к этому органу.

Действующее законодательство предусматривает две разновидности прекращения полномочий омбудсмена: истечение пятилетнего срока полномочий и досрочное освобождение от должности. Относительно истечения срока полномочий, мы уже отметили проблему возможности произвольного продления этого срока, когда Государственная Дума, затягивая принятие Постановления о назначении нового омбудсмена, может фактически продлить полномочия действующего омбудсмена на срок до тридцати дней.

Что касается досрочного прекращения полномочий, то ст. 13 ФКЗ об Уполномоченном закрепляет, что оно осуществляется Государственной Думой по основаниям, предусмотренным этой же статьей.

Первым основанием является нарушение омбудсменом ограничений и запретов, связанных с его деятельностью. Так, омбудсмен не вправе быть парламентарием ни федерального, ни регионального парламента, не может быть гражданином другого государства или иметь в нем вид на жительство. Омбудсмену запрещено заниматься политикой и быть членом политической партии.

Если все вышеназванные требования, кроме последнего, вполне ясные и их соблюдение доказуемо, то запрет на занятие политической деятельностью носит неопределенный характер. Действительно, омбудсмен не может заниматься политикой, так как на его работу не должны оказывать влияние политические взгляды как собственные, так и граждан, чьи права он защищает. Он не должен видеть в отдельных гражданах идеологических

противников, иначе не сможет быть объективным по отношению к ним[1]. Но что российское законодательство не дает внятного определения политической деятельности, ввиду чего та или иная активность омбудсмена может быть расценена как занятие политикой, что в свою очередь станет основанием для досрочного освобождения его от должности. Иными словами, неопределенность законодательного понятия политической деятельности размывает одно из оснований снятия омбудсмена с должности, что потенциально расшатывает независимость государственного правозащитника.

Следующим основанием прекращения полномочий омбудсмена является вступивший в силу обвинительный приговор суда в его отношении. Согласно законодательству Уполномоченный на весь период своей деятельности является неприкосновенным. Однако, в случае совершения им преступления, Государственная Дума может дать согласие на привлечение его к уголовной ответственности. Весь период следствия омбудсмен не лишается своей должности, что вытекает из принципа презумпции невиновности, но если приговор суда будет обвинительный и вступит в силу, то Государственная Дума должна освободить его от должности безотносительно того, связано наказание с лишением свободы или нет. Даже в случае совершения незначительного преступления омбудсмен, несомненно, должен быть лишен своей должности, так как наличие факта доказанного преступления подрывает авторитет омбудсмена и несовместимо с его высоким статусом.

Государственная Дума может досрочно прекратить полномочия омбудсмена в силу тяжелого заболевания, либо по другим причинам исполнять возложенные на него обязанности в течение продолжительного времени. Длительность такого периода должна составлять не менее четырех месяцев непрерывно. В начале параграфа мы указывали на то, что для омбудсмена не предусматривается верхний возрастной ценз. Поэтому, если в

[1] Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Уполномоченные по правам человека в России и их роль в защите прав потерпевших // Вестник экономической безопасности. – 2021. № 2. С. 46 – 52

силу возрастных изменений у него развивается старческая деменция или тяжелое соматическое заболевание, то механизм досрочного прекращения полномочий позволит осуществить ротацию омбудсменов, чем обеспечит непрерывность работы института государственного правозащитника. Разумеется, речь идет не только о заболеваниях, связанных с преклонным возрастом. Лицо, замещающее должность омбудсмена может заболеть в любом возрасте и если заболевание носит стойкий характер в течение длительного времени и препятствует исполнению обязанностей, то Государственная Дума вправе реализовать рассматриваемое полномочие.

Важным вопросом является подтверждения факта заболевания, а также определение его тяжести и характера. Поэтому заболевание должно быть подтверждено медицинскими документами, в отсутствие которых процедура прекращения полномочий начаться не может. Однако, сведения о состоянии здоровья являются персональными данными, которые, в силу положений Конституции, без согласия гражданина не подлежат разглашению. То есть, в ситуации, когда Государственная Дума направит в медицинское учреждение, лечащее омбудсмена, запрос о предоставлении соответствующих медицинских документов, становится неясным вопрос, должны ли врачи передать в парламент эти документы, если омбудсмен возражает.

Уполномоченный, как нами неоднократно указывалось, является государственным органом. Однако, существующая норма статьи 7 Федерального закона «О государственной тайне»[1], запрещающая засекречивать сведения о состоянии здоровья высших должностных лиц, в данном случае не может быть правовым основанием для передачи парламенту медицинских документов. Отсутствие грифа секретности само по себе еще не означает права кого-либо разглашать медицинскую тайну, ведь персональные данные других граждан также не засекречены, но защищены

[1] Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и верховного Совета РФ, 21.09.1993 г. № 38. Ст. 1480

статьями 23 и 24 Конституции и Федеральным законом «О персональных данных»[1].

Таким образом, может создаться патовая ситуация, при которой омбудсмен проявляет явные признаки длительного и стойкого заболевания, при этом не желает прекращать свои полномочия, а Дума не может начать процедуру отрешения его от должности. Подобный прецедент имел место в 1999 году в отношении Президента России, когда Парламент, намеревавшийся лишить Президента его полномочий по состоянию здоровья сделал запрос лечащим главу государства врачам и получив отказ в предоставлении медицинских документов, был вынужден направить запрос в Конституционный Суд с целью разъяснения данного вопроса, однако Конституционный Суд, по сути, уклонился от ясного ответа на поставленный вопрос[2].

Полагаем, что, как и в случае с Президентом Российской Федерации, в отношении омбудсмена и иных высших должностных лиц должен предусматриваться механизм беспрепятственного доступа к их медицинским документам, если на то возникает объективная необходимость. Гарантированная ч. 1 ст. 23 Конституции неприкосновенность частной жизни касается всех граждан, в том числе и омбудсмена. Вместе с тем, учитывая публичный и властный характер его деятельности, вопрос о состоянии здоровья омбудсмена приобретает конституционно значимый общественный характер[3]. Поэтому правовое положение омбудсмена должно быть связано с ограничением его права на врачебную тайну, так как это обусловлено необходимостью обеспечения прав и свобод других лиц, а значит, в силу ч. 3 ст. 55 Конституции может быть ограничено. При этом, после прекращения

[1] Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 31.07.2006 г. № 31 (часть 1). Ст. 3451

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 2000 г. № 12-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 2000 г. № 6

[3] Кудрявцев М.А. Информационные права личности в практике Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. Часть 1. -М.: Проспект, - 2018. - С. 364 – 372

властных полномочий, право на неприкосновенность частной жизни должно быть восстановлено в полном объеме.

То есть, пока гражданин не имеет властных полномочий, его врачебная тайна должна быть неприкосновенна. Но как только он занимает государственную должность, носящую публичный характер и принимает решения, касаемые других людей, то в целях защиты прав этих людей, ни он, ни медицинское учреждение не могут утаивать сведения о состоянии его здоровья. При этом, после прекращения властных полномочий неприкосновенность частной жизни данного гражданина должна быть восстановлена в полном объеме.

Помимо состояния здоровья законодательство содержит положение об иных причинах, препятствующих исполнению омбудсменом своих полномочий. Законодатель не раскрывает эти причины и не дает их перечня, что является вполне оправданным, так как невозможно предусмотреть все причины, а следовательно и закрепить их исчерпывающий перечень. Поэтому причины могут быть любые (от переезда в другую страну до безмотивного прекращения своей деятельности), главное, чтобы соблюдались требования о неисполнении омбудсменом своих полномочий и об их длительном характере.

Помимо вышеназванного прекращение полномочий омбудсмена возможно в результате его волеизъявления, выраженного в соответствующем заявлении. Во всех случаях досрочного прекращения омбудсменом своих полномочий Государственная Дума не позднее двух месяцев назначает нового омбудсмена.

В целом само по себе назначение построено так, чтобы максимально сократить возможную зависимость омбудсмена от Государственной Думы. Однако, существующая двухступенчатая система назначения омбудсмена с необходимостью получения кандидатами на первом этапе квалифицированное большинство депутатских голосов, на наш взгляд, нуждается в пересмотре в сторону закрепления простого большинства

голосов. Регулирование прекращения полномочий омбудсмена, также имеет вектор на обеспечение его независимость посредством отсутствия права парламента прекращать полномочия омбудсмена по своему усмотрению. Закон предусматривает исчерпывающий круг оснований прекращения полномочий омбудсмена, что исключает произвол Государственной Думы. Вместе с тем, нормы о прекращении полномочий в связи с политической деятельностью омбудсмена, а также с его состоянием здоровья нуждаются в уточнении и дополнении.

2.2 Компетенция Уполномоченного по правам человека в России

В мировой практике встречается разное понимание природы института омбудсмена, влияющей на его статус, а также функции и вытекающие из них полномочия омбудсмена. В первой главе мы указывали на то, что изначально институт омбудсмена был образован в Швеции как инструмент контроля главы государства над судебной властью. Позднее омбудсмен стал одной из форм парламентского контроля над исполнительной властью. Поставторитарные модели омбудсменов (к которым следует отнести российскую модель), во многом трансформируя контрольные функции в надзорные, все больше склоняются к независимости омбудсмена от какой-либо ветви власти.

Уполномоченный в России имеет собственный статус в системе разделения властей, что обусловлено его правозащитными функциями, реализация которых осуществляется посредством определенного круга полномочий[1]. Следовательно, объем и характер полномочий омбудсмена, вкупе с его независимостью (как условия самостоятельной реализации полномочий), могут показать, насколько этот институт эффективен в современной России.

Полномочия омбудсмена в Российской Федерации не возникают сами по себе – они вытекают из его функций и направлены на их реализацию. Функции, в свою очередь детерминированы целями создания института омбудсмена. В соответствии с законодательством об Уполномоченном, институт омбудсмена образован для защиты нарушенных прав граждан от имени государства. Для достижения этой цели федеральный законодатель определяет функции омбудсмена, среди которых следует выделить защиту прав личности, способствование совершенствованию правового регулирования прав человека, осуществление международного

[1] Михайловская В.А. Уполномоченный по правам человека в системе разделения властей // Труды института государства и права Российской академии наук. - 2015. № 2. - С. 7 – 13

сотрудничества в области прав человека, правовое просвещение. Таким образом, законодатель закрепляет четыре основных направления деятельности омбудсмена, которые наполняются конкретными правомочиями по их реализации.

Как следует из ст. 2 и корреспондирующими ей статей 17 и 18 Конституции, человек является высшей ценностью, а его права неотчуждаемыми и непосредственно действующими. Соответственно, главной и смыслообразующей функцией Уполномоченного выступает восстановление нарушенных прав.

Обжалованию подлежат деяния органов власти (кроме законодательной), при условии, что гражданин обращался с жалобой в компетентные органы и не согласен с их решением, а с момента нарушения права прошло не более одного года. При подаче жалобы государственная пошлина не взимается. Важной гарантией предотвращения возможного давления со стороны администрации пенитенциарных учреждений на граждан, пребывающих в данных учреждениях, является законодательный запрет цензурирования направляемых от этих граждан жалоб[1].

После получения заявления от гражданина омбудсмен может либо самостоятельно ее рассмотреть, либо направить компетентному органу государственной или муниципальной власти, либо объяснить заявителю как он может самостоятельно защитить свои права, либо отказать в рассмотрении жалобы. Если омбудсмен принимает жалобу к рассмотрению, то он информирует об этом орган власти, на чьи действия поступила жалоба. В случае отказа от рассмотрения, омбудсмен обязан разъяснить заявителю мотивы своего отказа, причем сам отказ гражданином не может быть обжалован[2].

[1] Борзенко Ю.А., Косарев К.В. Защита гражданских прав лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, уполномоченным по правам человека в Российской Федерации // Закон и право. - 2015. № 11. - С. 96 – 99

[2] Скобликов П.А. Ущемление права на обращение к Уполномоченному по правам человека в РФ в случаях бездействия административных и судебных органов // Законодательство. - 2018. № 8. - С. 49 – 55

Конечно, отказ в рассмотрении жалобы не лишает человека возможности использования иных способов восстановления нарушенного права, но невозможность обжалования такого отказа открывает путь для проявления волюнтаризма со стороны Уполномоченного. Омбудсмен, обладая статусом государственного органа, реализует свои полномочия в силу закона, а не исходя из своих желаний, поэтому его действия должны быть законодательно обоснованны. Обязанность омбудсмена мотивировать свой отказ в принятии жалобы не защищает гражданина от необоснованного отказа, так как невозможность обжалования самого отказа не позволяет дать правовую оценку его мотивов, которые могут быть несостоятельными.

В отличие от судебной власти, рассматривающей дела и выносящей решения на основании поступающих жалоб омбудсмен вправе действовать не только после поступления жалобы, но и по собственной инициативе, если появятся сведения о массовых, грубых, общественно значимых проявлениях нарушений прав человека, либо граждане, чьи права нарушены не в состоянии самостоятельно их защищать.

Рассматривая обращения, омбудсмен может направлять запросы в адрес государственных органов, с целью получения содействия в выяснении обстоятельств нарушения прав заявителя. При этом, информируя о поступлении жалобы органы публичной власти, деяния которых обжалуются, омбудсмен не может обращаться к ним за содействием, что обусловлено высокой вероятностью предвзятости и необъективности со стороны этих органов и должностных лиц по отношению к заявителю. В свою очередь, омбудсмен обязан дать органу власти возможность обозначить свою позицию по существу жалобы. При необходимости федеральный омбудсмен может направлять запросы региональным омбудсменам, тогда как при одновременном поступлении жалобы омбудсменам обоих уровней все материалы дела передаются федеральному омбудсмену. Такой порядок был установлен последними изменениями в законодательстве, рассмотренными нами в первой главе.

Реагирование Уполномоченным на жалобу предполагает наличие у омбудсмена определенных возможностей, делающих такую проверку эффективной. Так, во время проверки омбудсмен может беспрепятственно находиться на различных территориях, занимаемых разными органами публичной власти и общественными объединениями. Уполномоченный может затребовать от муниципальных или государственных органов материалы, необходимые для осуществления проверки по жалобе, запрашивать объяснения по вопросам, вытекающим из жалобы, поручать специализированным учреждениям проведение экспертиз, а также самостоятельно, либо вместе с компетентными органами осуществлять проверку деятельности муниципальных или государственных учреждений, заподозренных в нарушении прав человека. В случае необходимости проведения встреч с руководителями организаций, учреждений и предприятий, омбудсмен должен быть безотлагательно принят этими руководителями. Однако, по фактам, изложенным в жалобе, омбудсмен не вправе требовать объяснений от судей, чем законодатель подчеркивает особый статус судебной власти, не допускающий даже косвенного (через необходимость давать объяснения) давления на нее.

До тех пор, пока рассмотрение жалобы не завершено, все собранные материалы, касаемые этой жалобы приданию огласки не подлежат. Завершив исследование жалобы, омбудсмен высылает органу публичной власти или должностному лицу, в чьих обжалуемых действиях просматриваются неправомерные посягательства на права человека заключение, содержащее перечень предложений по устранению выявленных нарушений.

Так как омбудсмен не обладает властными полномочиями по применению к нарушителю прав человека мер государственного принуждения, реагирование на факт неправомерных действий имеет определенные пределы и выражается в следующем:

- обращение омбудсмена в суд с иском о защите прав, как конкретного заявителя, так и неограниченного круга граждан, против органа власти и

должностного лица, нарушивших права граждан, а также участие в судебном процессе;

- обращение в органы, осуществляющие правоохранительную деятельность с тем, чтобы привлечь виновное в нарушении прав человека лицо к дисциплинарной или административной ответственности;

- обращение в органы прокуратуры, либо в судебные органы с заявлением о проверке вынесенного по конкретному делу судебного решения. Согласимся с рядом авторов в том, что такое правомочие омбудсмена важно и необходимо для защиты прав граждан, лишенных свободой и в этой связи существенно ограниченных в возможностях самостоятельно защищать свои права[1];

- обращение в Конституционный Суд с целью проверки конституционности закона, примененного в конкретном деле гражданина. При этом, омбудсмен наделен правомочием направлять запрос в орган конституционного контроля не только в результате прямого нарушения законом конституционных прав гражданина[2], но и по поводу возникшей неопределенности в вопросе соответствия законодательной нормы Конституции Российской Федерации[3].

Направляемое органу публичной власти, нарушившему права заявителя заключение, омбудсмен может придать огласки путем его опубликования. При этом, печатные издания, учрежденные или финансируемые органами федеральной или региональной государственной властью, а также муниципалитетами, не имеют права отказать в публикации заключений омбудсмена. Этот механизм придания публичности заключений омбудсмена, на наш взгляд, является одним из инструментов воздействия на орган, которому адресовано заключение, призванный компенсировать отсутствие

[1] Оводкова Л.С., Юнусова К.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности прокуратуры и омбудсмена: общее и особенное // Евразийский юридический журнал. - 2016. № 10. - С. 248 – 251

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2012 г. № 6-П // Собрание законодательства РФ от 02.04.2012 г. № 14. Ст. 1720

[3] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 марта 2010 г. № 5-П (Текст Постановления официально опубликован не был)

возможности у Уполномоченного по правам человека применять к нему меры государственного принуждения напрямую.

Собирая и анализируя информацию о состоянии прав человека в России, а также обобщая результаты рассмотренных жалоб, омбудсмен может рассылать свои предложения общего характера, относительно совершенствования форм защиты прав граждан. Кроме того, омбудсмен вправе направлять субъектам права законодательной инициативы свои правотворческие предложения, устраняющие коллизии права, восполняющие его пробелы, либо дополняющие существующее законодательство новыми нормами, если омбудсмен посчитает, что обнаруженные им нарушения прав граждан основаны на действующих правовых нормах, имеющих соответствующие недостатки.

Такое правомочие представляется малозначительным, так как омбудсмен не только не является субъектом права законодательной инициативы, но и у субъектов этого права, к которым может обращаться омбудсмен, отсутствует обязанность вносить в Федеральное Собрание предложенный им законопроект. С подобными правотворческими предложениями могут обращаться любые другие граждане и с тем же результатом. Вероятность внесения в парламент законопроекта, подготовленного Уполномоченным, напрямую зависит только от его авторитета, а не от правового долженствования.

Если омбудсменом выявляется экстраординарное нарушение прав граждан, то он имеет право выступить с внеочередным докладом на заседании нижней палаты Парламента. Однако, как показывает практика, Уполномоченный избегает частого использования такого правомочия. К примеру, факты массовых пыток и изнасилований в местах лишения свободы, ставшие известными осенью 2021 года благодаря тому, что освободившемуся гражданину удалось вывезти из колонии видеоархив ФСИН, несомненно, должны стать предметом доклада Уполномоченного. Вместе с тем, омбудсмен ограничился лишь положительной оценкой

действий гражданина, придавшего пытки гласности, но дальнейших действий совершать не стал.

Помимо внеочередных докладов омбудсмена обусловленных экстраординарными нарушениями прав граждан, омбудсмен делает периодические доклады по итогам календарного года, которые направляются главе государства, обеим палатам Парламента, органам Прокуратуры, главе Следственного комитета, органам исполнительной власти, а также Верховному Суду и Конституционному Суду.

Безусловно, доклады омбудсмена являются формой его взаимодействия с остальными органами власти. Посредством этих докладов выявляются существующие проблемы, как в деятельности омбудсмена, так и в обеспечении прав человека, что направлено на совершенствование государственного механизма защиты прав граждан. Периодические доклады омбудсмена похожи на годовые отчеты иных органов власти, значение которых во многом состоит в накоплении, систематизации и аналитической обработке состояния определенной сферы государственной деятельности. Однако, доклады омбудсмена содержат не только показатели его деятельности, но и могут включать в себя правотворческие и иные предложения, направленные на устранение дефектов в государственном правозащитном механизме. Вместе с тем, доклады носят информативный характер, что не подразумевает обязательности ни рассмотрения, ни реагирования на них со стороны органов власти. В этой связи согласимся с Г.В. Синцовым в том, что законодательство можно дополнить отдельной нормой об обязательности рассмотрения доклада органами власти, получающими доклад омбудсмена[1].

Исходя из общеправового принципа единства прав и обязанностей, правомочиям омбудсмена должны корреспондировать соответствующие обязанности органов власти и должностных лиц. Так, в случае направления

[1] Синцов Г.В. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации как инструмент защиты прав и свобод неопределенного круга лиц // Юридический мир. – 2014. № 5. – С. 8 – 10

омбудсменом обращения в органы власти, они обязаны предоставлять ему запрашиваемые документы и материалы не позднее пятнадцати дней с момента получения запроса от омбудсмена. При этом, законодательство предусматривает, что срок предоставления материалов может быть изменен в самом запросе. Не смотря на рекомендательный характер заключения омбудсмена, направленного в орган власти, нарушивший права гражданина, этот орган должен в месячный срок рассмотреть полученные рекомендации и сообщить омбудсмену о принятых мерах.

Реализуя свои полномочия, омбудсмен активно взаимодействует не только с органами государственной власти, но и со специальными комиссиями, существующими на региональном уровне, которые осуществляют мониторинг прав граждан, находящихся в спецприемниках, местах предварительного заключения или лишения свободы. Взаимодействующие с омбудсменом комиссии должны высылать ему документы, содержащие результаты проводимого общественного контроля соблюдения прав граждан, подвергшимся принудительному ограничению свободы.

Также на региональном уровне федеральный омбудсмен может оказывать региональным омбудсменам правовую, организационную и другую помощь, а также учреждать совет Уполномоченных, который обладает совещательными полномочиями[1].

В сфере международного сотрудничества по вопросам прав человека, омбудсмен взаимодействует с такими институтами как Международный красный крест, БДИПЧ ОБСЕ, Управление Верховного комиссара ООН, ЕСПЧ и др.[2] Национальное законодательство России, устанавливая, что омбудсмен, осуществляя международное сотрудничество, действует на основе российских законов, норм международного права, при этом не

[1] Двоеглазова Т.В. Становление и перспективы развития института Уполномоченного по правам человека в Приволжском федеральном округе // Юридическая мысль. - 2018. № 2. - С. 21 – 25

[2] Гончаренко О.К., Ахметзянов А.О. Развитие международного сотрудничества в деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ // Вектор юридической науки. – 2021. № 4. – С. 86 – 95

закрепляет конкретных полномочий омбудсмена в сфере международных отношений.

Действительно, на международном уровне ни одно государство не может регулировать работу межгосударственных институций и участвующих в них своих представителей собственным законодательством. Исходя из того, что каждый член ООН является суверенным независимым государством, ни он сам, ни ему никто не может в одностороннем порядке навязывать общеобязательные правила поведения. Поэтому межгосударственные отношения регулируются на договорной основе. В частности, Конвенция о защите прав человека, учредившая специальным протоколом ЕСПЧ, является плодом международных договоренностей. Государство берет на себя обязательство исполнять решения ЕСПЧ, только если подписывает эту Конвенцию, то есть добровольно присоединяется к межгосударственному соглашению. При этом, согласимся с В.В. Грибом в том, что не столько внутригосударственное право влияет на международное, сколько международные акты, в частности в правозащитной сфере, влияют на изменение национального законодательства[1]. Таким образом, Россия не имеет возможности закреплять полномочия омбудсмена в отношении иностранных и международных институтов с корреспондирующими обязанностями этих институтов по отношению к российскому омбудсмену.

В то же время, в рамках договорных отношений Российская Федерация имеет определенные права и обязанности во взаимодействии с другими государствами и эти права и обязанности реализуют представители России. Вопрос, какой именно орган государства выступает от имени Российской Федерации, решается уже на внутригосударственном уровне. В этой сфере государство может самостоятельно перераспределять имеющиеся у него полномочия между собственными органами власти. В этом сегменте законодатель может наделять омбудсмена конкретными полномочиями,

[1] Гриб В.В. Правовые основы правозащитной деятельности на международном и федеральном уровне // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2018. № 1 (47). – С. 48 – 57

обладая которыми он развивал бы межгосударственное взаимодействие, не только опираясь на свой авторитет, но и имея правовые основания делать официальные заявления или брать от имени государства определенные обязательства.

Еще одним из важных векторов в работе омбудсмена является правовое просвещение граждан. Законодатель также не закрепляет конкретные полномочия омбудсмена в данной сфере, поэтому его активность и эффективность на данном направлении во многом определяются всем комплексом имеющихся у омбудсмена возможностей, вытекающих из его общей компетенции. Как отмечает Т.Н. Москалькова, омбудсмен участвует в формировании общей правовой культуры населения страны и перманентном правовом воспитании граждан. Взаимодействуя с различными публичными структурами, омбудсмен может доносить до них свои инициативы по внедрению в образовательные программы и стандарты разных уровней образования и разных специальностей обучение правам человека[1].

Вместе с тем, на фоне закрепления функции по правовому просвещению, законодательно не регулируется ни обязанность омбудсмена осуществлять правовое просвещение, ни правомочия по реализации этой обязанности, ни формы соответствующего реагирования органов власти, влияющих на формирование образовательных стандартов. Соответственно, развитие правового обучения граждан омбудсменом попадает в зависимость от личности конкретного гражданина, находящегося на посту омбудсмена, который исходя из своих внутренних убеждений и приоритетов, будет заниматься этим вопросом менее или более активно.

Подводя итог параграфу, можем сделать следующие выводы. Продуктивность работы Уполномоченного во многом определяется его компетенцией. Конкретные полномочия омбудсмена вытекают из его функций и направлены на их реализацию. Функции, в свою очередь

[1] Москалькова Т.Н. Роль Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в правовом просвещении граждан // Гражданское общество в России и за рубежом. - 2018. № 3. - С. 3 – 7

предопределяются целью учреждения самого института омбудсмена. Как следует из анализа полномочий, законодатель отдает приоритет только одной функции – защите нарушенных прав граждан через механизм рассмотрения жалоб. Реализация функции совершенствования законодательства крайне затруднена, так как омбудсмен не является субъектом права законодательной инициативы. Взаимодействие с другими государствами в правозащитной области и правовое просвещение, имеющие большой потенциал, на данный момент не до конца раскрыты, ввиду отсутствия конкретных правомочий омбудсмена в этих сферах.

Осуществляя функцию защиты нарушенных прав, омбудсмен обладает достаточными полномочиями для проверки обстоятельств указанных в жалобах (беспрепятственный проход на территорию органов власти, получение от них документов и материалов и др.). Однако, само восстановление нарушенного права происходит либо по рекомендации омбудсмена, либо путем его обращения в компетентные органы власти. Для улучшения результатов деятельности Уполномоченного нами предлагается расширить его возможности по воздействию на орган власти, нарушивший права человека, а также наделить его полномочиями предупредительного характера, то есть развивать профилактическую функцию, направленную на предотвращение нарушений прав и свобод граждан. Данной цели может послужить конкретизация полномочий омбудсмена, вытекающих из его функций в области взаимодействия с различными структурами на межгосударственном уровне, а также в сфере просветительской деятельности.

2.3 Гарантии деятельности Уполномоченного по правам человека в России

Для повышения продуктивности работы омбудсмена необходимы гарантии его деятельности, обеспечивающие независимость омбудсмена, лежащую в основе объективности при рассмотрении жалоб, а также реальность (а не декларативность) его полномочий и непрерывность их реализации.

Как и во многих иностранных государствах, Уполномоченный в нашей стране является неприкосновенным весь срок своих полномочий. Неприкосновенность омбудсмена выражается в том, что без согласия нижней палаты Парламента, его нельзя подвергать уголовному или административному преследованию по судебному решению, обыскивать, арестовывать или задерживать. Последнее действие в отношении Уполномоченного возможно только в случае, когда его застигнут во время совершения им преступления. Закон запрещает не только обыскивать омбудсмена, но и досматривать его, кроме определенных случаев, предусмотренных статьей 85 Воздушного кодекса, когда предполетный и послеполетный досмотры проводятся для обеспечения безопасности членов экипажа воздушного судна и пассажиров[1]. Кроме того, неприкосновенными являются служебные и жилые помещения омбудсмена, его вещи, транспорт, документы и средства связи.

В ситуации, когда омбудсмен застигнут в момент совершения преступного деяния, сотрудник правоохранительных органов, произведший задержание Уполномоченного обязан в кратчайший срок оповестить об этом Государственную Думу, для того, чтобы она дала согласие на продолжение задержания. В случае отказа Государственной Думы дать соответствующее согласие, или если данный вопрос не будет рассмотрен в течение одних

[1] Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 24.03.1997 г. № 12. Ст. 1383

суток, омбудсмен подлежит освобождению. Данная норма, с одной стороны, представляется вполне разумной. Она позволяет поддерживать баланс между обеспечением неприкосновенности омбудсмена и борьбой с преступностью. Неприкосновенность омбудсмена необходима для исключения неправомерного давления на него, ведь Уполномоченный рассматривает жалобы, в том числе и на действия силовых структур, которые обладают ресурсом по возбуждению уголовного или административного дела, соответственно, для предотвращения злоупотребления этим ресурсом ни следственные органы, ни полиция не должны единолично принимать решения в отношении омбудсмена. В тоже время, неприкосновенность омбудсмена не должна означать его вседозволенность, следовательно, когда факт совершения им преступления очевиден, в целях защиты общества от преступности, он может быть задержан. С другой стороны, рассматриваемая норма представляется трудновыполнимой на практике. Сотрудник полиции, производящий задержание омбудсмена, у которого, к примеру, нет с собой документов, может не поверить ему и не звонить в Думу, либо не знать номера телефона, либо вообще не знать о такой своей обязанности. В результате, вероятнее всего наступление двух последствий: либо статус задержанного выясняется, но к тому времени сутки истекут и омбудсмен, задержание которого было бы в интересах общества должен быть освобожден, либо сотрудники полиции, не знающие рассматриваемого законоположения, вообще не станут обращаться к Думе и продолжая удерживать омбудсмена, нарушат его права.

Как следует из действующего законодательства, уголовное дело против омбудсмена может возбуждать исключительно главой Следственного комитета[1]. При этом недостаточно понятен вопрос получения согласия Парламента на возбуждение дела против Уполномоченного. Закон требует получение такого согласия в отношении самих парламентариев, но не

[1] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 24.12.2001 г. № 52 (часть 1). Ст. 4921

упоминает такого согласия в отношении омбудсмена, из чего может следовать вывод о том, что такое согласие не требуется. Однако, исходя из закона об Уполномоченном, который в иерархии нормативных актов стоит выше кодекса, досрочно освободить от должности омбудсмена может только Государственная Дума, а пока омбудсмен не освобожден от должности, он обладает неприкосновенностью. Даже если уголовное дело будет возбуждено, расследовано, передано в суд, где будет вынесен обвинительный приговор суда, предусматривающий наказание в виде лишения свободы, обеспечить исполнение этого приговора станет невозможным до тех пор, пока Государственная Дума не рассмотрит данный вопрос. Думается, что для решения этой проблемы еще на самом начальном этапе, необходимо дополнить статью 448 Уголовно-процессуального кодекса нормой о даче согласия Государственной Думы на возбуждение дела, так как в дальнейшем оно все равно понадобится.

В любом случае, неприкосновенность омбудсмена не может рассматриваться как его привилегия, дискриминирующая иных граждан, не обладающих неприкосновенностью. Данная гарантия не только подчеркивает высокий публично-правовой статус омбудсмена (к примеру, главы субъектов Российской Федерации тоже имеют высокий публично-правовой статус, но неприкосновенностью не обладают), но главным образом, необходима как средство недопущения оказания давления на омбудсмена. В предыдущих параграфах мы неоднократно отмечали, что наиболее массовые нарушения прав человека происходят со стороны исполнительной власти, и, прежде всего, со стороны силовых структур. Рассматривая обращения, поступающие от населения, по поводу нарушения прав органами правопорядка, омбудсмен выдает рекомендации об устранении выявленных нарушений, публикует эти рекомендации в средствах массовой информации, озвучивает в своих докладах, может инициировать парламентское расследование и парламентские слушания и др. Конечно, такая деятельность омбудсмена влечет негативные последствия для должностных лиц правоохранительных

органов, которые, обладая силовым ресурсом, могут попытаться злоупотребить им для оказания давления на омбудсмена. Поэтому, как нами отмечалось выше, неприкосновенность омбудсмена является объективной необходимостью, в отсутствие которой омбудсмен, из-за опасений поссориться с силовыми структурами «закрывал бы глаза» на действия со стороны силовиков.

По этой причине неприкосновенность нельзя рассматривать как карт-бланш омбудсмену на совершение преступлений. Ведь, если омбудсмен застигнут на месте преступления, то он подлежи задержанию, а в дальнейшем, при согласии Государственной Думы, заключен под стражу, осужден и лишен свободы. Неприкосновенность выступает необходимой гарантией против действий правоохранительных органов, в случае их неправомерного обвинения омбудсмена в совершении преступления, как формы давления на него.

Важной гарантией самостоятельной работы омбудсмена выступает его финансовая независимость от каких-либо организаций и учреждений. В соответствии с законодательством об Уполномоченном, расходы на работу как омбудсмена, так и его аппарата проводится только из федерального бюджета. При этом, омбудсмен сам составляет и исполняет смету необходимых расходов. Все имущество, которое необходимо омбудсмену и его аппарату для нормального функционирования является государственной собственностью, но находится в оперативном управлении омбудсмена. Рассматриваемое законоположение исключает финансирование работы омбудсмена и его аппарата посредством перемещения финансовых средств из региональных и муниципальных бюджетов, получения пожертвований от неправительственных организаций, частных лиц, международных и иностранных общественных объединений и других субъектов, что направлено на недопущение скрытого подкупа омбудсмена, либо оказания на него финансового влияния.

Материальные гарантии независимость омбудсмена как гражданина, непосредственно связанные с вознаграждением за труд, медицинским, жилищным, социальным и прочим обслуживанием регулируются по тем же правилам, что и материальные гарантии лицам, замещающим государственные должности. При этом отдельные гарантии, в частности по оплате труда, имеют отдельное регулирование Указом Президента Российской Федерации[1].

Еще одной гарантией деятельности омбудсмена выступает ответственность за воспрепятствование его деятельности. Законодательство предусматривает определенный набор полномочий омбудсмена и корреспондирующих им обязанностей органов власти по оказанию содействия в его работе, само по себе недостаточно для обеспечения эффективной деятельности омбудсмена. Необходим правовой механизм выполнения законодательно закрепленных обязанностей должностных лиц, возникающих в случае обращения к ним омбудсмена. То есть в случае непредоставления запрашиваемых материалов или недопуска омбудсмена к гражданам, находящимся в местах принудительного содержания, или попытки вмешаться в работу омбудсмена, с тем, чтобы повлиять на его работу, для соответствующих должностных лиц должны наступать неблагоприятные последствия, в виде юридической ответственности.

По этой причине в ст. 17.2 КоАП закреплена административная ответственность за препятствие в работе Уполномоченного[2]. Рассматриваемы правонарушения, законодатель подразделяет на три вида. К первому виду относится вмешательство в деятельность омбудсмена, имеющее целью оказать влияние на его решения. За такое вмешательство грозит штраф в размере от одной до двух тысяч рублей. Второй вид – неисполнение должностными лицами тех обязанностей, которые вытекают из

[1] Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 2005 г. № 505 «О совершенствовании оплаты труда Уполномоченного по правам человека в РФ и лиц, замещающих государственные должности в рабочем аппарате Уполномоченного по правам человека в РФ» (в ред. от 25 июля 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. 09.05.2005 г. № 19. Ст. 1783

[2] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002 г. № 1 (часть 1). Ст. 1

установленных законом полномочий омбудсмена. За это предусмотрен штраф в размере от двух до трех тысяч рублей. К третьему виду отнесены все иные формы противодействия работе омбудсмена. Но и здесь сумма штрафа, также невелика.

С такой конструкцией статьи 17.2 КоАП мы не можем согласиться в полном объеме. Разделение статьи на нормы о вмешательстве в деятельность и о неисполнении должностными лицами своих обязанностей является обоснованным. В первом случае речь идет об активных действиях со стороны правонарушителя и как следствие об их большей общественной опасности. Во втором случае правонарушитель ведет себя пассивно, к примеру, уклоняясь от выдачи запрашиваемых материалов или затягивает сроки. Соответственно, за правонарушения первого вида должно быть более суровое наказание, в то время как в действующем законодательстве, наоборот, пассивное правонарушение карается строже, чем активное. Но самая большая проблема, на наш взгляд, заключается в неопределенности третьей группы правонарушений, при которой неясно какие именно деяния могут расцениваться как правонарушение. Такая неопределенность может порождать произвол со стороны правоприменителя, что недопустимо. Поэтому в законе необходимо закрепить конкретные деяния (к примеру, предоставление ложных сведений омбудсмену), перечень которых будет исчерпывающим и не подлежащим расширительному толкованию.

Так как в субъектах федерации основная нагрузка по правозащите ложится на региональных омбудсменов, а федеральное административное законодательство рассматривает лишь федерального омбудсмена, следует развивать ответственность за препятствия в работе омбудсменов и на уровне субъектов федерации. Согласно ст. 72 Конституции административное и административно-процессуальное право относятся к совместному ведению федеральных и региональных органов власти, на уровне регионов может и должна предусматриваться административная ответственность за помехи в работе региональных омбудсменов. Анализ законодательства субъектов

федерации показывает, что в большинстве из них существуют подобные нормы, во многом дублирующие федеральную норму, как, к примеру, статья 7.1 Кодекса Пензенской области об административных правонарушениях[1].

Таким образом, и на федеральном уровне и на уровне многих субъектов федерации предусмотрена ответственность за воспрепятствование работе омбудсменов. Субъектами такой ответственности могут быть как должностные лица органов публичной власти, так и граждане и общественные объединения. Немаловажным является вопрос определения субъектов, уполномоченных составлять протокол по данному виду правонарушений. На данный момент составление протоколов о воспрепятствовании деятельности федерального омбудсмена возложено на органы внутренних дел. Исследуя законодательство субъектов федерации, Г.В. Синцов и Д.Е. Феоктистов, выявили, что в некоторых субъектах федерации такие протоколы вправе составлять сам омбудсмен или сотрудники его аппарата и предложили заимствовать этот опыт на федеральный уровень[2]. Можем согласиться с такой точкой зрения, так как на практике возможна ситуация, при которой воспрепятствование работе омбудсмена осуществляется самим органом внутренних дел, который должен будет составлять протокол сам на себя. Наделение же омбудсмена полномочием по составлению данного протокола не повлечет злоупотребления правом с его стороны, так как административное наказание назначается не омбудсменом, а в судебном порядке.

Так как права и свободы человека являются непосредственно действующими, очень важна непрерывность деятельности по их защите. Гарантиями такой непрерывности выступают нормы статьи 4 и части 2 статьи 10 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». В соответствии со статьей 4

[1] Закон Пензенской области от 2 апреля 2008 г. № 1506-ЗПО «Кодекс Пензенской области об административных правонарушениях» (в ред. от 21 июня 2021 г.) // «Пензенские губернские ведомости» от 15 апреля 2008 г. № 17

[2] Синцов Г.В., Феоктистов Д.Е. Вопросы административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченных по правам человека // Вестник университета имени О.Е. Кутафина. – 2019. № 9 (61). – С. 162 – 168

введение чрезвычайного или военного положения не может прекращать или приостанавливать работу омбудсмена, а также не ограничивает объем его полномочий. Более того, именно в условиях этих правовых режимов, права человека подвергаются наибольшим ограничениям, что вызывает необходимость усиления контроля их соблюдения. Поэтому омбудсмен в таких условиях не только не ограничивает свою деятельность, но напротив, должен ее активизировать.

Согласно законодательству об Уполномоченном, роспуск Государственной Думы или истечение срока ее полномочий, не влечет прекращения или изменения полномочий омбудсмена. Тем самым подчеркивается его независимый от парламента статус, когда назначенный одним созывом Государственной Думы омбудсмен непрерывно продолжает свою работу вне зависимости от того, что этот созыв был распущен, или истек срок его полномочий, а вместо него был избран новый созыв.

Завершая параграф, можем сделать следующие выводы. Для эффективной деятельности омбудсмена необходимы гарантии его деятельности, обеспечивающие независимость и как следствие объективность омбудсмена, а также реальность и непрерывность его полномочий. К таким гарантиям относятся неприкосновенность омбудсмена, его организационная и финансовая независимость, ответственность за воспрепятствование деятельности омбудсмена, а также непрерывность осуществляемых полномочий и недопустимость ограничения их объема.

В целом, существующие гарантии достаточно эффективны, что позволяет омбудсмену реализовывать свою компетенцию в полном объеме. Однако, отдельные законодательные моменты нуждаются в некотором усовершенствовании. Необходимо уточнить полномочие Государственной Думы по даче согласия на возбуждение уголовного дела в отношении омбудсмена, закрепить исчерпывающий перечень деяний, препятствующих деятельности омбудсмена, а также передать от органов внутренних дел полномочие по составлению соответствующего протокола самому

омбудсмену. Полагаем, что данные нами предложения позволят усилить гарантии деятельности омбудсмена, что в целом сделает его работу еще более эффективной.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитие института омбудсмена в России, начавшись с ее демократизации, основывается на опыте зарубежных стран, и как для большинства государств постсоветского пространства за основу была взята смешанная модель института омбудсмена. Сложный и противоречивый период демократических преобразований отразился на генезисе института омбудсмена, что повлияло как на его место в системе органов государственной власти, так и на объем и характер его компетенции.

Статус омбудсмена определяется его функциями, к которым относятся обеспечение защиты прав человека от имени государства, а также соблюдения этих прав всеми органами публичной власти. При этом, деятельность омбудсмена не отменяет и не изменяет компетенцию правоохранительных органов, а дополняет имеющиеся на данный момент средства защиты прав и свобод. Будучи правозащитным органом, омбудсмен осуществляет мониторинг соблюдения прав гражданина со стороны самих органов государственной власти. Данное обстоятельство предопределяет независимость омбудсмена от каких-либо государственных институтов, в противном случае, он не сможет объективно и непредвзято выполнять свои функции. Следовательно, Уполномоченный не относится ни к какой ветви власти, а является государственным органом с особым статусом.

Не будучи подчиненным и подотчетным никаким государственным структурам, омбудсмен также не возвышается ни над какими органами государственной власти и не обладает властно-распорядительными полномочиями в отношении них. Обязанность правоохранительных органов оказывать содействие омбудсмену в его деятельности не влечет обязанности беспрекословно следовать его рекомендациям. Отсутствие у омбудсмена полномочий по применению мер государственного принуждения компенсируется авторитетом омбудсмена, его широким взаимодействием с

различными органами государственной власти, институтами гражданского общества и средствами массовой информации.

Институт омбудсмена в России является достаточно широкой категорией, включающей в себя не только федерального, но и региональных омбудсменов. Развитие института омбудсменов в субъектах Российской Федерации происходило неравномерно, а отсутствие общих принципов организации их деятельности породило ассиметричность статуса региональных омбудсменов. Принятый в 2020 году закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» разрешил большинство проблем, связанных с различным статусом омбудсменов в субъектах федерации, а также заложил правовые основы их отношений с федеральным омбудсменом. Вместе с тем, данный закон не лишен некоторых недостатков, устранение которых позволит повысить эффективность правозащитной деятельности в субъектах федерации. В то же время, исходя из единого стандарта конституционного статуса личности в России, наличие специального федерального закона о региональных омбудсменах позволит наладить во всех субъектах федерации единый подход к формам и методам защиты существующих прав граждан.

Анализ правового регулирования наделения омбудсмена полномочиями свидетельствует, что в целом само по себе назначение построено так, чтобы максимально сократить возможную зависимость омбудсмена от Государственной Думы. Однако, существующая двухступенчатая система назначения омбудсмена с необходимостью получения кандидатами на первом этапе не менее двух третей голосов депутатов Государственной Думы, на наш взгляд, нуждается в пересмотре в сторону закрепления простого большинства голосов. Регулирование прекращения полномочий омбудсмена, также имеет вектор на обеспечение его независимость посредством отсутствия права парламента освобождать омбудсмена от должности по своему усмотрению. Закон предусматривает исчерпывающий перечень оснований досрочного прекращения полномочий омбудсмена, что

исключает произвол Государственной Думы. Вместе с тем, нормы о прекращении полномочий в связи с политической деятельностью омбудсмена, а также с его состоянием здоровья нуждаются в уточнении и дополнении.

Эффективность института омбудсмена в России во многом определяется его компетенцией. Конкретные полномочия омбудсмена вытекают из его функций и направлены на их реализацию. Функции, в свою очередь предопределяются целью учреждения самого института омбудсмена. Как следует из анализа полномочий, законодатель отдает приоритет только одной функции – защите нарушенных прав граждан через механизм рассмотрения жалоб. Реализация функции совершенствования законодательства крайне затруднена, так как омбудсмен не является субъектом права законодательной инициативы. Деятельность омбудсмена на межгосударственном уровне и правовое просвещение, имеющие большой потенциал, на данный момент не до конца раскрыты, ввиду отсутствия конкретных правомочий омбудсмена в этих сферах.

Осуществляя функцию защиты нарушенных прав, омбудсмен обладает достаточными полномочиями для проверки обстоятельств указанных в жалобах (беспрепятственный проход на территорию органов власти, получение от них документов и материалов и др.). Однако, само восстановление нарушенного права происходит либо по рекомендации омбудсмена, либо путем его обращения в компетентные органы власти. Для улучшения работы омбудсмена нами предлагается расширить его возможности по воздействию на орган власти, нарушивший права человека, а также наделить его полномочиями предупредительного характера, то есть развивать профилактическую функцию, направленную на предотвращение нарушений прав и свобод граждан. Данной цели может послужить конкретизация полномочий омбудсмена, вытекающих из его функций межгосударственного взаимодействия и правового просвещения.

Для эффективной работы омбудсмена необходимы гарантии его деятельности, обеспечивающие независимость и как следствие объективность омбудсмена, а также реальность и непрерывность его полномочий. К таким гарантиям относятся неприкосновенность Уполномоченного, его организационная и финансовая независимость, ответственность за воспрепятствование деятельности омбудсмена, а также непрерывность осуществляемых полномочий и недопустимость ограничения их объема.

В целом, существующие гарантии достаточно эффективны, что позволяет омбудсмену реализовывать свою компетенцию в полном объеме. Однако, отдельные законодательные моменты нуждаются в некотором усовершенствовании. Необходимо уточнить полномочие Государственной Думы по даче согласия на возбуждение уголовного дела в отношении омбудсмена, закрепить исчерпывающий перечень деяний, препятствующих деятельности омбудсмена, а также передать от органов внутренних дел полномочие по составлению соответствующего протокола самому омбудсмену. Полагаем, что данные нами предложения позволят усилить гарантии деятельности омбудсмена, что в целом сделает его работу еще более эффективной.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (в ред. от 14 марта 2020 г.) // Российская газета. - 1993. - 25 декабря - № 237

2. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. - 1995. - 5 апреля.

3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) ETS № 005 // Собрание законодательства РФ от 08.01.2001 г., № 2. Ст. 163

4. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ, 25.07.1994, № 13. Ст. 1447.

5. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека» (в ред. от 9 ноября 2020 г.) // Собрание законодательства РФ от 03.03.1997 г., № 9. Ст. 1011

6. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 24.03.1997 г. № 12. Ст. 1383

7. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 24.12.2001 г. № 52 (часть 1). Ст. 4921

8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002 г. № 1 (часть 1). Ст. 1

9. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 20.02.1992, № 8. Ст. 366

10. Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Ведомости Съезда

народных депутатов РФ и верховного Совета РФ, 21.09.1993 г. № 38. Ст. 1480

11. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 31.07.2006 г. № 31 (часть 1). Ст. 3451

12. Федеральный закон от 7 мая 2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (в ред. от 2 июля 2021) // Собрание законодательства РФ, 13.05.2013, № 19. Ст. 2304.

13. Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ, 23.03.2020, № 12. Ст. 1640

14. Уставной закон Калининградской области от 2 октября 2000 г. № 247 «Об Уставном Суде Калининградской области» (в ред. от 2 декабря 2019 г.) // «Дмитрия Донского, 1» от 14 октября 2000 г. № 83

15. Закон Республики Башкортостан от 29 апреля 1996 г. № 31-з «Об Уполномоченном Республики Башкортостан по правам человека» (утратил силу) // «Известия Башкортостана» от 23 мая 1996 г. № 96 (1220)

16. Закон Волгоградской области от 31 марта 2000 г. № 388-ОД «Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области» (в ред. от 15 июля 2020 г.) // «Волгоградская правда» от 4 апреля 2000 г. № 59

17. Закон Алтайского края от 11 ноября 2002 г. № 70-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае» (в ред. от 6 июля 2018 г.) // «Алтайская правда» от 15 ноября 2002 г. № 305-307

18. Закон Республики Башкортостан от 3 июля 2007 г. № 450-з «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан» (в ред. от 2 июля 2020 г.) // «Республика Башкортостан» от 10 июля 2007 г. № 131 (26364)

19. Закон Пензенской области от 15 июня 2020 г. № 1392-ЗПО «Об Уполномоченном по правам человека в Пензенской области» (в ред. от 5

ноября 2020 г.) // «Пензенские губернские ведомости» от 17 июня 2020 г. № 39

20. Закон Пензенской области от 2 апреля 2008 г. № 1506-ЗПО «Кодекс Пензенской области об административных правонарушениях» (в ред. от 21 июня 2021 г.) // «Пензенские губернские ведомости» от 15 апреля 2008 г. № 17

21. Закон Тверской области от 6 июня 2012 г. № 36-ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области и Уполномоченном по правам ребенка в Тверской области» (в ред. от 10 июня 2019 г.) // «Тверские ведомости» от 8 – 14 июня 2012 г. № 23

22. Закон Пензенской области от 29 августа 2013 г. № 2420-ЗПО «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Пензенской области» (в ред. от 21 июня 2021 г.) // «Пензенские губернские ведомости» от 2 сентября 2013 г. № 91

23. Закон Орловской области от 5 июля 2019 г. № 2357-ОЗ «Об уполномоченном по правам ребенка в Орловской области» (в ред. от 4 февраля 2020 г.) // «Орловская правда» от 9 июля 2019 г. № 73

24. Закон Курской области от 25 февраля 2019 г. № 1-ЗКО «Об уполномоченном по правам ребенка в Курской области» (в ред. от 13 июня 2019 г.) // «Курская правда» от 1 марта 2019 г. № 23

25. Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 26 декабря 1991 г. № 52. Ст. 1865

26. Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 1994 г. № 1587 «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ от 08.08.1994 г., № 15. Ст. 1713

27. Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 2005 г. № 505 «О совершенствовании оплаты труда Уполномоченного по правам человека в

РФ и лиц, замещающих государственные должности в рабочем аппарате Уполномоченного по правам человека в РФ» (в ред. от 25 июля 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. 09.05.2005 г. № 19. Ст. 1783

Материалы судебной практики

28. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти» и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, утвержденного названным Указом» // Собрание законодательства РФ от 06.05.1996 г., № 19. Ст. 2320

29. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 2000 г. № 5

30. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений ст. 91 и 92 Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 2000 г. № 6

31. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 марта 2010 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 242.1 Бюджетного кодекса РФ в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в РФ» (Текст Постановления официально опубликован не был)

32. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2012 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности пп. 2 п. 1 ст. 220 Налогового кодекса РФ в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в РФ» // Собрание законодательства РФ от 02.04.2012 г. № 14. Ст. 1720

33. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 212.1 Уголовного кодекса РФ в связи с жалобой гражданина И.И. Дадина» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 2017 г. № 2

34. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 г. // https://ombudsmanrf.org/content/doclad2020

35. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.О. Лучина на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П // Собрание законодательства РФ от 06.05.1996 г., № 19. Ст. 2320

Научная и учебная литература

36. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. -12-е изд., изм. и доп. -М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. - 768 с.

37. Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: учебное пособие / Г.Л. Бардиер, Е.Л. Бестужев, И.Ф. Вершинина, В.Е. Гоголев и др. Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб: Норма. 2003. – 312 с.

38. Миронов О.О. Очерки государственного правозащитника. М.: Изд. СГУ, 2009. – 517 с

39. Сунгуров А.Ю. Институт Омбудсмена: эволюция традиций и современная практика. С.-Петербург: Норма, 2005. – 383 с.

40. Соколов А.Н., Трумпель К.Б., Смирнова Е.С. Институт омбудсмена в современном мире: монография. Калининград: Калининградский юридический институт МВД России, 2001. – 150 с.

41. Галяутдинов Б.С. Конституционный институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственного контроля. Автореф. дисс. к.ю.н. М., 2014 г.

42. Феоктистов Д.Е. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). Дисс. к.ю.н., Саратов, 2012 г. 224 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

43. Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Уполномоченные по правам человека в России и их роль в защите прав потерпевших // Вестник экономической безопасности. – 2021. № 2. - С. 46 – 52

44. Автономов, А.С., Гаврилова И.Н. Мониторинг прав человека как научная основа их оценки: критерии, показатели, индикаторы // Юридическое образование и наука. -2019. № 2. - С. 6 – 15

45. Борзенко Ю.А., Косарев К.В. Защита гражданских прав лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, уполномоченным по правам человека в Российской Федерации // Закон и право. - 2015. № 11. - С. 96 – 99

46. Белоус У.А. Деятельность уполномоченного по правам человека в механизме защиты прав на свободу совести и свободу вероисповедания в России // Гражданское общество в России и за рубежом. - 2018. № 1. - С. 42 – 44

47. Волков Н.А. Взаимосвязь института российских Уполномоченных по правам человека с органами государственной власти // Вестник КемГУ. – 2012. № 3 (51). – С. 308 – 312

48. Вершинина И.Ф. К вопросу о законодательных основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ // Право и государство. – 2009. № 3. – С. 19 – 23

49. Гончаренко О.К., Ахметзянов А.О. Развитие международного сотрудничества в деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ // Вектор юридической науки. – 2021. № 4. – С. 86 – 95

50. Гришко А.Я, Беляков А.Ю. К вопросу о совершенствовании законодательства, регулирующего деятельность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации // Человек. – 2012. № 1. – С. 120 – 122

51. Гриб В.В. Правовые основы правозащитной деятельности на международном и федеральном уровне // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2018. № 1 (47). – С. 48 – 57

52. Дудаев А.М. Место и роль института уполномоченного по правам человека в РФ в системе высших органов государственной власти // Закон и право. – 2021. № 1. С. 168 – 171

53. Двоеглазова Т.В. Становление и перспективы развития института Уполномоченного по правам человека в Приволжском федеральном округе // Юридическая мысль. - 2018. № 2. - С. 21 – 25

54. Демидов М.В. Парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод личности // Конституционное и муниципальное право. – 2017. № 5. – С. 27 – 29

55. Демидов М.В. Понятие института Уполномоченного по правам человека и его места в правозащитном механизме государства // Вестник Российского университета кооперации. – 2019. № 1 (35). – С. 111 – 114

56. Журик Т.В., Брянцев И.И. Политико-правовые аспекты развития взаимодействия института уполномоченного по правам человека с институтами гражданского общества (на примере Саратовской области) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. -2016. № 6. - С. 60 – 67

57. Зражевская Т.Д. Эффективность института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Вектор юридической науки. – 2021. № 4. – С. 125 – 133

58. Зубарев А.С. Взаимодействие Государственной Думы Федерального Собрания РФ с Уполномоченным по правам человека в РФ как форма парламентского контроля // Актуальные проблемы российского права. – 2016. № 8 (69). – С. 49 – 58

59. Евдокимов В.Б., Телина Ю.С. Деятельность уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в области защиты конституционного права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну при обработке персональных данных // Государство и право. -2016. № 9. - С. 91 – 94

60. Ищук В.Г. Проблемы теории и практики деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. -2017. № 4. - С. 254 – 256

61. Ищук В.Г. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека с правоохранительными органами по вопросам соблюдения, охраны и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в России // Юридическая наука и практика. -2017. № 2. - С. 129 – 131

62. Ищук В.Г. Исторический анализ формирования института омбудсмена: отечественный и зарубежный опыт // Философия права. – 2016. № 3 (76). – С. 83 – 86

63. Калыгина А.А. О регулировании результатов деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Государственная служба и кадры. – 2021. № 1. – С. 46 – 48

64. Колобова Т.В. Об институционализации административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета: Серия «Право». - 2015. № 4. - С. 113 – 117

65. Караманукян Д.Т. Современные зарубежные модели института омбудсмена // Вестник Омского юридического института. – 2011. № 2 (15). – С. 15 – 18

66. Кудрявцев М.А. Уполномоченный по правам человека в России: исторические предшественники // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы конференции. Часть 1. -М.: Проспект, 2017. - С. 340 – 345

67. Кудрявцев М.А. Информационные права личности в практике Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. Часть 1. -М.: Проспект, - 2018. - С. 364 – 372

68. Кудрявцев М.А. Институт парламентского уполномоченного по правам человека в России: проблемы становления и развития // Труды Института государства и права РАН. - 2017. Том 12, № 3. – С. 101 – 120

69. Кельмакова Г.Д. К истории становления института омбудсмена в России // Марийский юридический вестник. - 2016. № 2 (17). – С. 101 – 104

70. Кручинин Ю.С. О критериях эффективности деятельности регионального Уполномоченного по правам человека // Российская юстиция. – 2016. № 10. – С. 22 – 24

71. Кручинин Ю.С. Вопросы совершенствования законодательства, регламентирующего деятельность региональных омбудсменов // Российская юстиция. – 2015. № 8. – С. 54 – 56

72. Кокарев К.П. Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Политическая наука. Изд. Института научной информации по общественным наукам РАН. – 2009. № 2. – С. 109 – 120

73. Кандан Ч.С. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Тыва) // Вестник Тувинского государственного университета. – 2017. № 1 (32). – С. 68 – 76

74. Лохматов Е.А. Генезис и эволюция института омбудсмена в Швеции // Государство и право: теория и практика. Межвузовский сборник научных трудов, Выпуск 4, 2005. – С. 45 – 55

75. Лукашова Н.Ф. Место Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ в системе органов государственной власти // Правовая культура. – 2008. № 2. – С. 134 – 139

76. Лукашова Н.Ф. Проблемы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ с территориальными подразделениями федеральных органов государственной власти // Власть. – 2010. № 1. – С. 34 – 37

77. Михайловская В.А. Уполномоченный по правам человека в системе разделения властей // Труды института государства и права Российской академии наук. - 2015. № 2. - С. 7 – 13

78. Москалькова Т.Н. Роль Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в правовом просвещении граждан // Гражданское общество в России и за рубежом. - 2018. № 3. - С. 3 – 7

79. Москалькова Т.Н. О совершенствовании законодательного обеспечения деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2018. № 1. - С. 4 – 7

80. Москалькова Т.Н. Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // Административное право и процесс. - 2018. № 12. - С. 52 – 59

81. Малый А.Ф., Агишев Р.А. Комиссия и Уполномоченный по правам человека как часть правозащитного механизма государства // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2019. № 3 (51). – С. 37 – 45

82. Никитина А.В. Оспаривание нормативных правовых актов по требованию уполномоченного по правам человека: проблемы и пробелы

правового регулирования // Вестник Омского Университета. Серия «Право». - 2018. № 2. - С. 40 – 45

83. Оводкова Л.С., Юнусова К.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности прокуратуры и омбудсмена: общее и особенное // Евразийский юридический журнал. - 2016. № 10. - С. 248 – 251

84. Руденко В.В. Институт Уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации: проблемы становления и перспективы развития // Вектор юридической науки. – 2021. № 4. – С. 155 – 163

85. Синцов Г.В. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации как инструмент защиты прав и свобод неопределенного круга лиц // Юридический мир. – 2014. № 5. – С. 8 – 10

86. Синцов Г.В., Феоктистов Д.Е. Вопросы административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченных по правам человека // Вестник университета имени О.Е. Кутафина. – 2019. № 9 (61). – С. 162 – 168

87. Скобликов П.А. Ущемление права на обращение к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации в случаях бездействия административных и судебных органов // Законодательство. - 2018. № 8. - С. 49 – 55

88. Сухарева А.М. Особенности взаимодействия Уполномоченного по правам человека с органами судебной власти в Российской Федерации // Правовая культура. - 2015. № 1. - С. 48 – 52

89. Тхаркахо М.М. Особенности формирования института омбудсмена в зарубежных странах // Вестник Адыгейского государственного университета. – 2008. № 2. – С. 228 – 232

90. Трусов Н.А., Цветков В.В. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с правоохранительными органами (на примере полиции) // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2018. № 3 (43). – С. 221 – 226