

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

Юридический институт

Кафедра «ГПД»

Направление подготовки 40.04.01

«Юриспруденция»

Магистерская программа Конституционное право; муниципальное право
(наименование)

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ
на тему: «Правовой статус уполномоченного по правам человека в
Российской Федерации и зарубежных странах»**

Студент группы: 19ЮЮМ1 _____ Пакаев Алексей Витальевич
подпись, дата фамилия, инициалы

Научный руководитель к.ю.н., доцент _____ Александрова А.В.
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 _____ Кириянов А.Ю.
должность подпись, дата фамилия, инициалы

Работа допущена к защите в (протокол заседания кафедры от _____ 2021 № _____)

Заведующий кафедрой «ГПД» _____ Романовская О.В.
название подпись, дата фамилия, инициалы

Работа защищена с оценкой _____ (Протокол от _____ 2021г. № _____)

Секретарь ГЭК _____ Антипкина Е.Г.
подпись, дата фамилия, инициалы

Пенза 2021 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1 ИНСТИТУТ ОМБУДСМАНА НА НАЦИОНАЛЬНОМ И МЕЖДУНАРОДНЫХ УРОВНЯХ	10
1.1 Становление института омбудсмана в России	10
1.2 Правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	14
1.3 Возникновение и функционирование института омбудсмана в зарубежных странах.....	26
2 ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	37
2.1 Уполномоченные по правам человека в механизме судебной защиты прав и свобод	37
2.2 Правотворческая деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	44
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	52
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	55

ВВЕДЕНИЕ

В Конституции Российской Федерации закреплено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства.

Российская Федерация, будучи социальным государством, определяет свободное развитие человека и его достойную жизнь, а также создание для этого необходимых механизмов и условий.

Конституционная гарантия защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации обеспечивается государственными органами, органами местного самоуправления и иными институтами.

Безусловно, судебные органы в данном механизме являются основополагающими, их непосредственная функция – осуществление правосудия в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, пресечение фактов их нарушения. Являясь связующим звеном, судебная система создает основу права, определяя вектор его развития.

Необходимо отметить, что в демократическом государстве важная роль отведена внесудебной защите прав человека, которая осуществляется без участия судебных органов. Одним из основных внесудебных органов по защите прав и свобод граждан является институт Уполномоченного по правам человека. Уполномоченный, являясь независимым и беспристрастным гарантом, призван защищать и восстанавливать права человека, предотвращая факты их ущемления, реагируя на беззаконие власти. Институт Уполномоченного имеет признаки, принципиально отличные от иных форм внесудебной защиты прав человека, прежде всего, выражающиеся в большом объеме полномочий, способных не только восстановить права, но и предотвратить их нарушения.

Актуальность работы очевидна. В настоящее время приоритетное значение прав и свобод человека является основой государственной политики большинства демократических стран мира, в том числе Российской

Федерации, что определяет необходимость в реагировании на каждый факт беспринципного нарушения прав, усилении мер, направленных на их защиту.

Кроме того, в настоящее время в России активно формируется гражданское общество и правовое государство в соответствии с требованиями международных стандартов в области защиты прав человека. Указанные положения находят свое отражение в Конституции Российской Федерации.

Сегодня необходимо создать систему, которая препятствовала бы злоупотреблению и произволу, стала преградой для неправомерных действий со стороны власти и её должностных лиц. Необходимо понимать, что сегодня должны быть созданы все условия для свободного развития человека, его прогресса и общества в целом, исключая факты дискриминации и унижения человеческого достоинства.

От формирования и совершенствования института Уполномоченного по правам человека, создания условий для его нормального развития, зависит благополучие общества и государства в целом.

Особенностью данного института является то, что он одновременно является органом государственной власти, наделенным властными полномочиями, и главным посредником между обществом и государством, на которого возложены функции по безотлагательному реагированию на любые факты нарушения прав и свобод человека со стороны власти и применению к нарушителю мер, установленных законом.

Необходимо понимать, что несмотря на нормативное регулирование вопросов защиты прав человека в Российской Федерации, говорить об их реализации в полной мере не стоит.

Важным элементом в области защиты прав и свобод человека является понимание личностью своей правоспособности, умение реализовывать свои права. В данном случае необходимо отметить особую роль института Уполномоченного по правам человека, заключающуюся в формировании

правосознания населения, что также является основополагающим элементом в становлении демократического правового государства.

Институт Уполномоченного по правам человека является одним из новых органов внесудебной формы защиты прав человека. Конечно же, это вызывает необходимость в поиске новых форм его деятельности с целью создания действенного и независимого механизма внесудебной защиты прав человека.

Объектом работы являются общественные отношения, связанные с конституционно-правовыми основами организации и деятельности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие организацию и деятельность института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также процесс становления данного института в зарубежных странах.

Целью исследования является всесторонний анализ формирования, развития и деятельности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как самостоятельного элемента внесудебной формы защиты прав человека и гражданина, а также частью государственно-правового механизма современной России, определение его функции и назначения при обеспечении защиты прав и свобод человека, учитывая зарубежный опыт развития данного института.

Нормативную основу исследования составили: Декларация прав человека и гражданина в Российской Федерации 1991 года, Конституция Российской Федерации 1993 года, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, а также конституции зарубежных государств; международно-правовые документы: Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года; отраслевое и текущее законодательство

Российской Федерации и ее субъектов. При подготовке исследования использовались официальные документы и материалы, освещающие деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и его аппарата.

Работа представляет собой комплексный анализ правовых основ деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, его места в механизме защиты субъективных прав, формы взаимодействия с иными институтами, по результатам проведения которого сформирована позиция относительно оптимизации его деятельности в целях формирования эффективного механизма защиты прав и свобод человека и гражданина.

Новизна работы заключается в комплексном исследовании причин становления института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и зарубежных странах, анализе национального законодательства и законодательства зарубежных стран, регулирующего его деятельность, по результатам чего предлагаются меры по повышению эффективности его деятельности.

В исследовании обобщаются теория и практика правового регулирования деятельности института Уполномоченного по правам человека как государственного органа, осуществляющего защиту прав и свобод личности не только на внутригосударственном, но и на международном уровнях, уточняется категориально-понятийный аппарат, определяющий правовой статус Уполномоченного по правам человека.

Методологическую основу работы составили формально-юридический, логический, исторический, сравнительно-правовой методы, а также метод системного анализа.

Структура работы определена предметом, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав и заключения.

Введение раскрывает актуальность, определяет степень научной разработки темы, объект, предмет, цель, задачи и методы исследования, раскрывает теоретическую и практическую значимость работы.

В первой главе рассматриваются вопросы становления института омбудсмана в России, его правовой статус, а также возникновения и функционирования института омбудсмана в зарубежных странах.

Во второй главе раскрываются проблемы совершенствования деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В заключении подводятся итоги исследования, формируются окончательные выводы по рассматриваемой теме.

1 ИНСТИТУТ ОМБУДСМАНА НА НАЦИОНАЛЬНОМ И МЕЖДУНАРОДНЫХ УРОВНЯХ

1.1 Становление института омбудсмана в России

В качестве омбудсмана (в литературе применяется и термин «омбудсман») рассматривается «должностное лицо в ряде государств, которое назначалось парламентом и было призвано решать задачи, связанные с защитой прав и свобод человека и гражданина»¹.

Институт Уполномоченного по правам человека в России явление достаточно новое. Вместе с тем, в мире данный институт в некоторых странах начал существовать начиная с XIX века и успешно функционирует до сих пор.

Необходимость в Уполномоченном по правам человека в российском обществе возникла в результате задач, поставленных в результате перехода от автократии к построению демократического правового государства, а также намерения стать членом Совета Европы. Власть задумывалась о новых институтах внесудебной защиты прав граждан, способных оказать содействие в указанном процессе. Выбор именно данного института, прежде всего, обосновывался эффективностью его деятельности в зарубежных странах. Россия должна была внедрить в основу нового государства европейские стандарты, в которых содержались требования о наличии государственного института по защите прав человека.

Впервые об идее создания института Уполномоченного по правам человека юридически заговорили в 1991 году. Так, статьей 40 Декларации прав и свобод человека и гражданина, утвержденной Постановлением ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1, было установлено, что «парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации возлагается на Парламентского уполномоченного по правам человека. Парламентский уполномоченный по правам человека назначается

¹Авакьян С.А. Конституционное право: Энциклопедический словарь / издательство: М.: НОРМА. - 2001. - С. 12.

Верховным Советом РСФСР сроком на 5 лет, подотчетен ему и обладает той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР. Полномочия Парламентского уполномоченного по правам человека и порядок их осуществления устанавливаются законом»¹.

Уже в 1993 году должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается Конституцией Российской Федерации. Её положениями на Государственную Думу возлагались полномочия по назначению и освобождению от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом.

В дальнейшем, в целях нормативного регулирования деятельности Уполномоченного по правам человека до принятия Федерального конституционного закона был издан Указ Президента Российской Федерации от 04.08.1994 № 1587 «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека» (далее – Указ), согласно которому до принятия соответствующего Федерального конституционного закона реализация конституционных функций Уполномоченного по правам человека обеспечивается путем осуществления им полномочий, предоставленных председателю Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации².

Также, Указом на должностных лиц была возложена обязанность перед Уполномоченным по предоставлению информации, необходимой для осуществления Уполномоченным по правам человека своей деятельности.

Можно говорить о том, что данным Указом закреплялись основы гарантии деятельности Уполномоченного по правам человека.

В истории России первым Уполномоченным по правам человека 17 января 1994 года был назначен правозащитник Ковалев С.А., являющийся

¹Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. - 26.12.1991. - № 52. - ст. 1865.

² Указ Президента РФ от 04.08.1994 № 1587 «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека» // Собрание законодательства РФ. - 08.08.1994. - № 15. - ст. 1713.

с сентября 1993 года председателем Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации.

Ковалев С.А. занимал данную должность до 10 марта 1995 года. Освобождению от должности способствовала его позиция относительно Чеченской компании, против расширения которой он возражал. В результате чего ряд фракций Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации объединились и приняли такое решение.

Вся деятельность Ковалева С.А. на посту Уполномоченного по правам человека сводилась, как правило, к участию в Чеченской компании, где он часто являлся переговорщиком, участвовал в операциях по спасению заложников. Нередко, Ковалев С.А. подвергал критике деятельность Ельцина Б.Н., считая, что его реформы не только не способствуют переходу России к демократии, но и грубым образом нарушают права и законные интересы человека и гражданина.

В процессе отстранения Ковалева С.А. происходила активная борьба политических фракций Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва, каждая из которых препятствовала принятию федерального конституционного закона посредством внесения в проект большого количества поправок, позволивших бы назначить на эту должность «своего» человека.

7 апреля 1996 года федеральный конституционный закон, регулирующий деятельность Уполномоченного по правам человека, принят во втором чтении депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва. Вместе с тем, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации закон не поддержали, мотивируя свое решение тем, что право Уполномоченного на создание региональных представительств необходимо передать субъектам Российской Федерации, которые финансировались бы за счет бюджета субъекта Российской Федерации.

25 декабря 1996 года Федеральный конституционный закон «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» был принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, 12 февраля 1997 года одобрен верхней палатой парламента, а 26 февраля 1997 года подписан Президентом Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» окончательно учредил статус Уполномоченного по правам человека в России, определив, в том числе, порядок его назначения и освобождения от должности, основы его функционирования.

Согласно вышеназванному закону депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации необходимо было назначить Уполномоченного по правам человека в течение 30 дней со дня вступления закона в силу.

Однако, после двух неудачных попыток, вызванных конфронтацией политических партий, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации назначили 22 мая 1998 года вторым Уполномоченным по правам человека в истории Российской Федерации Миронова О.О.

Стоит отметить, что принятый федеральный конституционный закон, закрепляющий статус Уполномоченного по правам человека в России, способствовал развитию регионального законодательства в указанной сфере.

Рассмотрев особенности становления института Уполномоченного по правам человека в России как важнейшего механизма предупреждения и пресечения нарушений прав и свобод человека, можно сделать следующие выводы:

1) Процесс становления проходил в период кризиса власти и нестабильной социально-политической обстановки, что способствовало длительному отсутствию нормативного правового регулирования;

2) Отсутствие гарантий и постоянная борьба политических партий, которая влияла на деятельность Уполномоченного по правам человека в России, стали результатом его неэффективности и зависимости от решений нижней палаты парламента.

Несмотря на то, что институт Уполномоченного по правам человека в России формировался в кризисное для страны время, в настоящее время он продолжает развиваться, отвечая новым вызовам общества и государства, реализуя незыблемые принципы Конституции Российской Федерации.

1.2 Правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Институт Уполномоченного по правам человека в России является одним из гарантов безукоризненного соблюдения прав и свобод человека, их всеобщего признания и уважения со стороны власти.

Уполномоченный по правам человека не только способствует развитию правового государства в Российской Федерации, а также выполняет функцию посредника между гражданином и властью, оказывает положительное влияние на правосознание граждан.

Проанализировав основные задачи данного института, можно выделить одну общую цель его деятельности - оказание содействия гражданам Российской Федерации и находящимся на территории Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства в восстановлении их прав и свобод, нарушенных должностными лицами любой структуры власти¹.

Институт уполномоченного по правам человека является государственным органом, поскольку имеет характерные для него признаки, а именно:

- 1) являются частью государственного аппарата;

¹Уваров А.А. Об оптимизации функциональных и организационных основ института Уполномоченного по правам человека в России // Конституционное и муниципальное право. - 2020. - № 9.- С. 39.

- 2) обладает правовым статусом, который закреплён в федеральном конституционном законе и иных нормативных правовых актах;
- 3) участвует в публично-правовых отношениях;
- 4) в своей структуре имеет подразделения, преследующие общие цели и задачи, которые выполняют государственные служащие в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- 5) обладает материальной базой и собственным финансированием, выделяемым из бюджета¹.

Вместе с тем, в научной литературе встречаются иные позиции относительно правового статуса данного института.

Так, например, есть мнение о том, что Уполномоченные по правам человека по своей природе являются органами исполнительной власти². Интересна позиция о том, что институт Уполномоченного по правам человека является синтезом между парламентским и исполнительным омбудсманами³.

Как говорилось ранее, деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации регулируется Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (далее – Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ).

В силу статьи 6 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ «на должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином

¹Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: Учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры // издательство: М.: Юрайт. - 2015. - Т. 2. – С. 211.

²Строкатов Л.В. Позитивистский взгляд на процесс формирования статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации // Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия»; под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма. - 2002. - С. 132.

³Комарова В.В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право. 1999. - № 9. - С. 27.

Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты»¹.

Согласно статье 155 Регламента **Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации** «в соответствии со статьей 103 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 года № 1- ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (далее — Уполномоченный по правам человека) назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов тайным голосованием. Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного по правам человека могут вноситься в Государственную Думу Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации фракциями в течение месяца до окончания срока полномочий предыдущего Уполномоченного по правам человека, а также в случаях досрочного прекращения полномочий (в том числе освобождения от должности) Уполномоченного по правам человека, предусмотренных статьями 11 и 13 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Предложенные кандидатуры должны соответствовать требованиям статьи 6 вышеназванного закона»².

Уполномоченный по правам человека при вступлении в должность приносит присягу следующего содержания: «Клянусь защищать права и свободы человека и гражданина, добросовестно исполнять свои обязанности, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, справедливостью и голосом совести».

¹Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 03.03.1997. - № 9. - ст. 1011.

²Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД(ред. от 15.12.2020)«О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 16.02.1998. - № 7. - ст. 801.

Таким образом, при вступлении в должность Уполномоченный по правам человека принимает на себя и нравственные обязанности, что свидетельствует о важности и высокой степени ответственности его работы перед людьми и государством.

Согласно статье 9 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ, присяга приносится на заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации непосредственно после назначения Уполномоченного на должность, что вновь определяет значимость его деятельности, в том числе ответственность Уполномоченного перед Государственной думой. Срок полномочий Уполномоченного составляет пять лет, который может ограничиваться двумя сроками замещения должности подряд, тем самым обеспечивая независимость и беспристрастность службы.

Статьей 11 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ устанавливаются ограничения, которые несовместимы с деятельностью Уполномоченного.

Из анализа указанной статьи следует, что Уполномоченный может избираться депутатом представительного органа местного самоуправления, а также заниматься любой преподавательской, научной или иной творческой деятельностью.

Вместе с тем, законодателем установлено ограничение в части участия в политической деятельности, посредством запрета его вхождения в руководящий состав партий и общественных объединений, преследующих политические цели.

Анализ базовых норм, установленных в Федеральном конституционном законе № 1-ФКЗ, указывает на то, что Уполномоченный имеет практически абсолютную неприкосновенность, объем которой сопоставим неприкосновенности депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и членов Совета Федераций Федерального Собрания Российской Федерации.

Федеральным конституционным законом № 1-ФКЗ предусмотрено четыре исчерпывающих основания досрочного освобождения Уполномоченного от должности:

- нарушение требований статьи 11 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ;
- вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении Уполномоченного;
- ввиду его неспособности по состоянию здоровья или по иным причинам в течение длительного времени (не менее четырех месяцев подряд) исполнять свои служебные обязанности;
- в случае подачи им заявления о сложении полномочий¹.

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации можно условно разделить на 5 направлений.

1) Совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина и приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права является одним из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного, с помощью которого он может участвовать в охране прав и свобод. Реализуя данное направление, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации взаимодействует с субъектами права законодательной инициативы, обращаясь с предложениями об изменении и дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации не является субъектом права законодательной инициативы. Проблемы реализации данной функции Уполномоченным изложены в главе 2 настоящей работы.

¹Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 03.03.1997. - № 9. - ст. 1011.

2) Взаимодействие Уполномоченных по правам человека с органами внутренних дел, прокуратурой и судом - один из действенных методов реализации возложенных полномочий по защите прав и свобод человека. Полномочия, закрепленные в статье 29 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ, предоставляют Уполномоченному реальные механизмы, позволяющие приводить к восстановлению нарушенных прав, находясь в тесном взаимодействии с другими органами государственной власти, имеющие надзорные функции.

Мнение Бойцовой В.В. о том, что «статья 29, регулирующая полномочия Уполномоченного по результатам проверки жалоб, фактически отводит этому институту маргинальную роль катализатора иных средств правовой защиты (суда и прокуратуры в первую очередь)», на наш взгляд, является необоснованным¹.

Напротив, указанная роль не только не подменяет полномочия иных органов государственной власти, но и стимулирует их на применение методов защиты, установленных нормативными правовыми актами. Вместе с тем, реализация данных полномочий не умаляет значимость Уполномоченного в данном механизме обеспечения прав и свобод, а, напротив, способствует объективной и всесторонней защите граждан, чьи права были нарушены.

В целях защиты прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) должностного лица органа государственной власти или органа местного самоуправления, Уполномоченный вправе обратиться в суд с административным иском заявлением. По его ходатайству в отношении должностного лица, в решениях или действиях которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина, компетентные государственные органы могут возбудить дисциплинарное или административное производство либо уголовное дело. По его обращению суд или прокуратура могут провести проверку вступившего в законную силу

¹Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт // М.: БЕК. - 1996. - С. 9.

приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи. В случае нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным в конкретном деле, он вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с соответствующей жалобой. Такие обращения - это правовые действия Уполномоченного, которые без юридических последствий для лиц, решения или действия (бездействие) которых были им обжалованы, не останутся.

3) Одно из важнейших направлений деятельности Уполномоченных – правовое просвещение населения по вопросам прав и свобод человека, реализуемое при выполнении двух функций: консультационной (повышение качества работы государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих) и информационно-воспитательной (повышение правовой культуры населения). В настоящее время Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ определяет одну возможность для осуществления консультационной функции. В силу пункта 1 статьи 31 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ «по результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб Уполномоченный вправе направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур»¹.

Вместе с тем, в реальности работа на данном направлении ведется более масштабно. Так, аппарат Уполномоченного готовит и издает информационные буклеты для сотрудников органов внутренних дел и исправительных учреждений, оценивает уровень обучения правам человека в системе различных министерств и ведомств.

¹Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 03.03.1997. - № 9. - ст. 1011.

4) Одним из важных направлений деятельности Уполномоченного является международное сотрудничество. Данное направление получило особую важность после вступления России в ряды Совета Европы, а также подписания большинства наиболее важных международных актов, являющихся стандартам в сфере соблюдения прав человека. Несмотря на отсутствие в законах об Уполномоченном по правам человека полномочий для этого, анализ докладов уполномоченных позволяет выделить следующие направления работы в данной сфере:

- налаживание отношений с международными (межгосударственными и неправительственными) организациями, исполняющими функции по защите прав человека. Сегодня Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации подписан ряд соглашений о сотрудничестве, договоров о взаимодействии, меморандумов о взаимопонимании. Им установлены и получили развитие связи с такими авторитетными международными институтами, как Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека, Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, Международный Красный Крест, Совет Европы, Европейский институт омбудсмана, Бюро по демократическим институтам и правам человека организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Европейский комитет по предупреждению пыток, Европейский Суд по правам человека и др.;

- установление связей и обмен опытом с национальными уполномоченными по правам человека зарубежных государств. Уполномоченным по правам человека в РФ установлены отношения с аналогичными институтами в более чем 30 странах мира, включая страны СНГ, Балтии, большинство стран Европы, а также Перу, Мексику, Аргентину. С некоторыми из них установились отношения надежного и доверительного партнерства;

- восстановление нарушенных прав российских граждан за рубежом, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на

территории РФ. Поскольку Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ не закрепляет полномочия Уполномоченного в отношении прав русскоязычного населения, проживающего за рубежом, для защиты их прав используются все доступные правовые средства, в том числе возложенные полномочия на иные органы государственной власти.

5) Рассмотрение жалоб является основной и составляющей функцией Уполномоченного по правам человека, определяющей его деятельность.

Согласно статье 15 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ «уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (далее - заявители)»¹.

В силу статьи 22 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ «приступив к рассмотрению жалобы, Уполномоченный вправе обратиться к компетентным государственным органам или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению, а также направить запрос уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации».

Кроме того, Проверка не может быть поручена государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, решения или действия (бездействие) которых обжалуются².

В соответствии со статьей 23 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ «При проведении проверки по жалобе Уполномоченный вправе:

1) беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;

¹Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 03.03.1997. - № 9. - ст. 1011.

²Петина М.М. Конституционная жалоба в системе средств защиты прав человека в России // Актуальные проблемы российского права. - 2017. - № 12. - С. 171.

2) запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

3) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

4) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;

5) поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

6) знакомиться с уголовными, гражданскими, административными делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел»¹.

Так, в 2020 году к Уполномоченному поступило 44 087 обращений, из них 1910 (4,3%) — коллективные. На определенное увеличение числа обращений (на 15%) по сравнению с 2019 годом повлияло распространение новой коронавирусной инфекции, а также внедрение новых форматов приема обращений. Выросло и количество коллективных обращений (на 13,5%). Всего же за 2016–2020 годы к Уполномоченному поступило 205503 обращений граждан, в том числе 11102 коллективных.

По поступившим 44087 обращениям даны 23449 (с учетом 7072 телефонных звонков) разъяснений заявителям относительно средств

¹Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ. - 03.03.1997. - № 9. - ст. 1011.

и способов защиты своих прав и свобод. В адрес органов прокуратуры, других государственных и муниципальных органов направлено 16 213 мотивированных обращений о проведении проверок и принятии мер реагирования, оказании адресной помощи гражданам в реализации их прав, 2632 запросов о предоставлении сведений, документов и материалов, необходимых для рассмотрения жалоб¹.

Фактически, «жалоба Уполномоченному - это документ, содержащий просьбу заявителя о восстановлении его законных прав и свобод, которые были нарушены действиями (бездействиями) должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, облеченный в форму правового акта особого рода с обязательными требованиями к ее содержанию и комплектации»².

В рамках рассмотрения жалобы Уполномоченный:

- проверяет доводы заявителей о возможных фактах нарушения его прав и свобод как самостоятельно, так и с привлечением компетентных органов;
- рассматривает обстоятельства нарушения прав заявителя;
- анализирует результаты экспертных исследований, проводимых компетентными лицами по поручению Уполномоченного;
- изучает объяснения лиц, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются.

Подводя итоги, можно говорить о том, что Уполномоченный по правам человека имеет широкий спектр полномочий в механизме защиты прав и свобод гражданина.

Вместе с тем, необходимо отметить, в настоящее время место института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является неопределённым.

¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doclad_2020.pdf (дата обращения: 01.04.2021).

² Плуталов И.Ю. Жалоба Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и процесс ее рассмотрения // Административное право и процесс. – 2020 - № 6. - С. 61.

Во-первых, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации не наделён распорядительными функциями, то есть не принимает нормативные правовые акты, нормы которых являлись бы обязательными для иных субъектов права¹.

Во-вторых, в случае выявления факта нарушения прав и свобод гражданина решения Уполномоченного носят рекомендательный характер и фактически не обязательны для исполнения.

Вместе с тем, Уполномоченный в случае оставления без удовлетворения его запросов или рекомендаций вправе обратиться в соответствующий вышестоящий орган или в суд с требованием принуждения соответствующих лиц к их удовлетворению или исполнению, а те обязаны рассмотреть такие требования и в случае выявления обстоятельств в пользу истца определить меру наказания ответчику - дисциплинарное, административное или уголовное².

Кроме того, законодательством Российской Федерации предусмотрена ответственность должностных лиц за неисполнение обязанностей, установленных Федеральным конституционным законом. Согласно статье 17.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, неисполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного, а равно неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 года N 1-ФКЗ, влечет наложение административного штрафа в размере от двух до трех тысяч рублей³.

На наш взгляд, данная форма реализации полномочий является оптимальной, поскольку важно не допустить подмену полномочий иных органов государственной власти.

¹Гуляев Д.Е. Правозащитная деятельность уполномоченных по правам человека: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. – 2020. - № 10. - С. 76.

²Плуталов И.Ю. Административно-правовая основа статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Административное право и процесс. -2019. - № 10. - С. 72.

³Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 26.05.2021) // Собрание законодательства РФ. - 07.01.2002. - № 1 (ч. 1). - ст. 1.

1.3 Возникновение и функционирование института омбудсмана в зарубежных странах

В настоящее время институт омбудсмана сформирован в большинстве стран мира.

Первым государством, учредившим институт уполномоченных по правам человека, является Швеция. В первой половине XIX века Конституцией Швеции учреждается новое должностное лицо – омбудсман юстиции.

Кто бы мог подумать о том, что через несколько столетий данный институт не только сохранится и продолжит осуществлять свою деятельность, но и станет опорным правозащитным механизмом для многих стран.

Стоит отметить, что понятие «омбудсман» употреблялось намного ранее. Как отмечает Бойцова В.В. «этот термин имеет немецкое происхождение, и его корни восходят к раннему периоду жизни германских племен. В этих племенах омбудсманом называлось лицо, избираемое для сбора от имени пострадавшей стороны денежной пени (виры) с преступников, совершивших убийство»¹.

Однако позже данное слово употреблялось, как и в Швеции, так и другими государствами, реализовавшими институт омбудсмана, несколько иначе, а именно «представитель», «агент», «делегат», «адвокат», или любое другое лицо, уполномоченное кем-либо действовать от их имени².

Нельзя не заметить тот факт, что до 1809 года в Швеции уже появлялись основы зарождения данного института. Еще в XVI веке в Швеции утверждается Главный Сенешель, осуществляющий надзор от имени короля за судами и их должностными лицами.

Его работа, как правило, заключалась в формировании отчетов о нарушениях действующего законодательства, допущенных вышеуказанными

¹Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт // М.: БЕК. - 1996. - С. 9.

²Сунгуров А.Ю. Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа) // СПб.: Норма. - 2005. - С. 39.

должностными лицами. На основании отчетов король принимал решения либо о снятии с должности судей, либо об их аресте и уголовном преследовании.

Положительный опыт деятельности Главного Сенешеля способствовал закреплению в Конституция Швеции 1809 года должности омбудсмана юстиции (Justitie Ombudsmannen). Кроме того, в шведской конституции определялись правовые основы реализаций полномочий омбудсмана, а также его место в системе органов государственной власти. Высокий статус омбудсмана юстиции подтверждался тем, что фактически он являлся представителем высшей власти Швеции, поскольку назначался королём и был подотчетен высокопоставленным чиновникам. Кроме того, омбудсман юстиции был независим от канцлера юстиции, который являлся влиятельным лицом в государстве¹.

Полномочия омбудсмана в Швеции распространялись на все сферы общественной жизни, в том числе, он был призван обеспечивать контроль за военным ведомством.

Уже позднее, в 1915 году в Швеции учреждается отдельная должность, целью которой стало осуществление надзора за военной администрацией, в том числе рассмотрение обращений военнослужащих, что в период Первой мировой войны стало актуальным. В середине XX века институт омбудсмана в Швеции вновь претерпевает изменения.

Так, в 1967 году должности омбудсманов формируются в одно ведомство, состоящее из 3 омбудсманов, за каждым из которых было закреплены отдельные направления.

На первого омбудсмана возлагался надзор за прокуратурой, полицией, судами и армией, на второго возлагались обязанности по осуществлению контроля в социальной сфере, третий омбудсман надзирал за финансовой сферой.

¹Шемшученко Ю.С., Мурашин Г.А. Институт омбудсмана в современном буржуазном праве // Советское государство и право. - 1971. - № 1. С. 139.

Изменения, произошедшие в Швеции в 1976 году, определили новый порядок данного института, который существует до сих пор.

В настоящее время в Швеции свою деятельность осуществляет четыре омбудсмана – три парламентских омбудсмана и Главный парламентский омбудсман. На последнего возложены, как правило управленческие функции над остальными омбудсманами – определение направлений их деятельности и осуществление контроля¹.

В Швеции помимо парламентских омбудсманов свою деятельность осуществляют уполномоченные, назначаемые исполнительным органом государственной власти. В их сферу деятельности входит защита граждан от дискриминации, прав детей и граждан с ограниченными возможностями здоровья, прав потребителей. Можно говорить о том, что правительственные омбудсманы осуществляют защиту прав отдельных категорий граждан².

Следующей страной, в которой был учрежден институт Уполномоченного по правам человека, стала Финляндия, однако это произошло только в 1919 году.

Формирование данного института в Финляндии происходило по шведской модели. Конституцией Финляндии от 17 июля 1919 года учреждается должность омбудсмана юстиции (Justitieombudsmanen), который также осуществлял свою деятельность независимо от канцлера юстиции. Если в Швеции правовой статус определялся конституцией, то в Финляндии они закреплялись Законом от 12 декабря 1918 года: «Парламентский омбудсман осуществляет надзор за соблюдением закона и исполнением обязанностей судами и иными органами власти, государственными служащими, а также за законностью действий работников

¹ Швеция. Парламентский омбудсман. Акт от 13 ноября 1986 года, содержащий инструкцию для Парламентского омбудсмана // Национальные омбудсмены. Свод правовых положений (по состоянию на 01.01.1998). – Варшава. - 1999. - С. 398.

² Волкова Н.А. Взаимодействие государственных и общественных институтов защиты прав человека: европейские практики и российский опыт: материалы международного семинара государственных и неправительственных правозащитных организаций субъектов Сибирского федерального округа. Кемерово, 23–24 августа 2005 г. / Кемерово: Кузбассвуиздат. - 2005. - С. 29.

публичных организаций и прочих лиц при исполнении ими своих обязанностей»¹.

Омбудсман юстиции Финляндии, срок полномочий которого составляет три года, назначается риксдагом, которому он и подотчетен. Стоит отметить, что до окончания срока полномочий омбудсман юстиции не может быть освобожден от должности, кроме случаев, определенных законодательством – смерть, тяжелая болезнь, уголовное преследование. В компетенцию омбудсмана входит контроль над администрациями, церковью и судами.

С середины XX века в мире начинается популяризация данного правозащитного органа, играющего важную роль в развитии правового и демократического государства.

Дания становится третьей страной, в которой учреждается должность омбудсмана. В Конституции Дании 1953 года указано, что «для контроля за деятельностью гражданской и военной администрации государства»². Стоит отметить, что должность омбудсмана именуется как у вышеперечисленных стран - омбудсман юстиции (Justitie Ombudsmanen).

Парламентский омбудсман выбирается парламентом. Срок его полномочий составляет 4 года и кандидат не может являться выборным лицом представительного органа государственной власти. Специальная Комиссия фолькетинга по делам омбудсмана, созданная в целях осуществления контроля за омбудсманом, выявляет факты в превышения полномочий последним. Кроме того, Комиссия фолькетинга по делам омбудсмана, может отстранить от должности омбудсмана, предоставив достаточные данные о его неправомерных действиях парламенту.

Полномочия омбудсмана Дании схожи с моделью, которая функционирует в Швеции и Финляндии.

¹Финляндия. Парламентский омбудсман. Закон о Парламентском омбудсмане // Национальные омбудсмены. Варшава, 1999. - С. 377.

²Дания. Парламентский омбудсман. Конституция от 5 июня 1953 года (выдержки) // Национальные омбудсмены. Варшава. - 1999. - С. 138.

Уроки Второй мировой войны и обострение дипломатических отношений между СССР и США стали результатом создания в Норвегии в 1952 году военного омбудсмана. Военный омбудсман имеет свой аппарат и осуществляет свою деятельность посредством Комитета военного омбудсмана, который назначается парламентом сроком на четыре года. Председатель Комитета военного омбудсмана, осуществляющий свою деятельность на постоянной основе, избирается непосредственно военным омбудсманом.

Задача военного омбудсмана заключается в защите гражданских прав военных. Стоит отметить, что юрисдикция военного омбудсмана не распространяется на гражданских служащих военного ведомства.

Комитет военного омбудсмана, как правило, оказывает бесплатную юридическую помощь военнослужащим, чьи права были нарушены. Также, Комитет военного омбудсмана формирует и предоставляет доклад о выявленных нарушениях военной комиссии, министру обороны и парламенту.

В 1952 году в Норвегии принимается закон, учреждающий парламентского омбудсмана, призванного осуществлять контроль над социальной сферой, а позднее появляется третий омбудсман, в круг полномочий которого входил надзор за соблюдением прав потребителей.

В 1955 году в Великобритании создана так называемая комиссия Фрэнка, выполняющая функции по административному расследованию противоправных действий должностных лиц органов государственной власти.

В докладе названной комиссии от 1957 года была высказана обеспокоенность о возросшем количестве нарушений прав и свобод граждан Великобритании, допущенных органами государственной власти и их должностными лицами. Кроме того, в этом же докладе было предложено создать два совета, которые смогли бы улучшить ситуацию и усилить правозащитный механизм.

Вместе с тем, данная инициатива не способствовала улучшению ситуации. Позднее многими правозащитными организациями высказывается идея о создании института омбудсмана в Великобритании¹.

Однако, правительство страны, являющееся на тот момент крайне консервативным, данную инициативу не поддержало. Лишь Г. Вильсон, участвуя в предвыборной гонке, включил данную идею в свою программу и победил на выборах. В 1964 году институт уполномоченного по правам человека начал формироваться в Великобритании, результатом чего стал Закон о Парламентском комиссаре по делам администрации от 1967 года. Согласно данному нормативному правовому акту, комиссар был учрежден в целях «исследования административной деятельности, предпринимаемой от имени Британской короны».

Порядок назначения парламентского омбудсмана можно назвать уникальным, поскольку он назначается Королевой по предложению членов правительства и с одобрения лидеров парламентских партий,

Вместе с тем, необходимо отметить, что несмотря на участие в назначении данной должности представителей большинства ветвей власти, парламентский омбудсман подотчетен только парламенту. Одним из новшеств, по сравнению с другими, является срок полномочий парламентского омбудсмана, который ограничивается лишь возрастным цензом – 65 лет. Инициировать процедуру отстранения от должности парламентского омбудсмана в Великобритании могут только представители парламента.

Одновременно с Великобританией, институт уполномоченного формируется в странах Северной Америки.

В 1967 году омбудсман появился в ряде субъектов Канады, а через 10 лет омбудсман осуществлял свою деятельность во всех провинциях Канады. Стоит отметить, что в Канаде учреждены два омбудсмана –

¹ Великобритания. Парламентский комиссар по администрации. Закон от 22 марта 1967 года о Парламентском комиссаре // Национальные омбудсманы. – 1998. - С. 36.

Уполномоченный по вопросам государственных языков, созданный в 1969 году, и Уполномоченный по делам исправительных учреждений, существующий с 1973 года¹.

По аналогичной модели происходило создание омбудсманов в Соединенных Штатах Америки. Стоит отметить, что свою деятельность омбудсмены осуществляют только в штатах, без учреждения данной должности на федеральном уровне. В 1969 году государственный правозащитник появился в штате Гавайи, в 1971 году в штате Небраска, в 1972 году в штате Айова, в 1974 году в штате Нью Джерси, в 1975 году в штате Аляска, в 1996 году в штате Аризона и т.д. Кроме того, в США должность омбудсмана учреждена в некоторых городах – в городе Дейтон в штате Огайо, в городе Эри в штате Пенсильвания и др.

На федеральном уровне не учреждена должность омбудсмана и в Германии. Однако, свою деятельность на федеральном уровне с 1957 года осуществляет Уполномоченный бундестага по делам армии. Аналогичная должность введена и в Норвегии. Компетенция Уполномоченного бундестага по делам армии достаточно специфична, она не распространяется на администрацию и суды. В свою очередь, в Германии институт Уполномоченного по правам человека активно развивается на её отдельных землях и имеет достаточно выраженную региональную специфику. В земле Рейн-ланд-Пфальц существует омбудсман по делам гражданской администрации, в земле Шлезвиг-Гольштейн – омбудсман по социальным вопросам, в земле Гессен – омбудсман по защите частной жизни и т.п.

После окончания холодной войны и распада СССР данный институт начал формироваться в странах Европы и постсоветского пространства, в том числе и в России.

Процесс формирования правозащитного института перешел и на другие материки.

¹Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации / СПб.: Норма, - 2003. - С. 22.

На основе сравнительного анализа формирования и развития института уполномоченных в различных странах можно выделить три основные модели:

1) омбудсман назначается правительством или президентом страны и подотчетен ему (омбудсман исполнительной власти, исполнительный омбудсман);

2) омбудсман находится в системе законодательной ветви власти, избирается (назначается) парламентом и подотчетен ему (парламентский омбудсман);

3) особая самостоятельная должность, назначение на которую осуществляется либо парламентом, либо президентом, но после назначения омбудсман никому не подотчетен (независимый омбудсман)¹.

Уполномоченные по правам человека в России относятся к третьей группе омбудсманов. Они назначаются на должность законодательными (представительными) органами и в своей деятельности в дальнейшем никому не подотчетны и не подконтрольны.

Исполнительный омбудсман, являясь составной частью исполнительного органа государственной власти, назначается президентом, королем или правительством, и соответственно, подконтролен и подотчетен им. Институт уполномоченного по правам человека в Швеции соответствует данной модели. В настоящее время такая модель института омбудсманов существует во Франции и в некоторых штатах США.

Обособленную и самостоятельную систему организации работы представляет собой независимый омбудсман, который фактически является отдельной ветвью власти параллельно с законодательной, судебной и исполнительной. Вместе с тем, в данной модели характерен порядок назначения данной должности президентом или парламентом, но после назначения омбудсман становится самостоятельной фигурой и фактически не

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

подчиняется тому органу, который его назначил. Данная модель соответствует Нидерландам и Португалии¹.

Законодательный органом назначается парламентский омбудсман, который подотчётен ему. Фактически при такой модели омбудсман является представителем парламента и находится в системе представительной ветви власти. Вместе с тем, необходимо отметить, что в отличии от исполнительного и независимого омбудсманов, контроль которых распространяется на все ветви власти, круг полномочий парламентского омбудсмана распространяется только на исполнительную власть и её должностных лиц².

В современных условиях наибольшее распространение в политической и правовой системах общества большинства стран получила модель парламентских омбудсманов.

Однако во многих государствах эти модели встречаются не в чистом виде, а либо в смешанной форме, как, например, в Швеции, где, как мы уже писали, наряду с существованием четырех парламентских омбудсманов существуют и омбудсманы по защите прав определенных групп граждан, назначаемые правительством, так и в форме симбиоза отдельных функций и полномочий различных моделей, появляющегося в возникшей в данном государстве и доминирующей модели института омбудсманов, как, например, определенная самостоятельность и независимость не только от исполнительной власти, но и от самого парламента парламентских омбудсманов в большинстве стран³.

Таким образом, история появления и становления института уполномоченных по правам человека (омбудсманов) насчитывает около

¹ Плуталов И.Ю. К опыту некоторых европейских стран в формировании и развитии института омбудсмана // Юридическая наука. - 2019. - №7. - С. 78.

² Дёмина Е.П. Сравнительный анализ деятельности Уполномоченного по правам человека и омбудсмана в зарубежных странах // Образование и право. - 2019. - №12. – С. 67.

³ Тхаркахо М.М. Особенности формирования института омбудсмана в зарубежных странах // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. - 2008. - №2. С. 45.

двухсот лет. Однако более ста лет этот институт существовал только в одном государстве мира – в Швеции.

Затем еще почти полвека институт омбудсмана функционировал в двух странах – в Швеции и Финляндии. И только со середины двадцатого столетия этот государственный правозащитный институт стал появляться в других странах.

Обобщая вышеизложенное, можно выделить следующие основные функции омбудсмана в зарубежных странах:

1. осуществление контроля за деятельностью исполнительной, законодательной или судебной системами власти;
2. внесудебное урегулирование споров между гражданами и органами государственной власти;
3. предупреждение нарушений прав человека и гражданина. Данная функция отличительна у омбудсманов в зарубежных странах и в Российской Федерации, так как последний реализует свои полномочия только после поступления жалобы, когда как первый может инициировать проверку по собственной инициативе¹;
4. контроль за нормотворческой деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления;
5. уголовное преследование в отношении высших должностных лиц органов государственной власти;
6. международное сотрудничество и содействие в интеграции в указанной сфере;
7. правовое просвещение и информирование населения;
8. улучшение качества и доступности работы публичной власти;
9. лоббирование интересов граждан в органах государственной власти посредством представленных полномочий.

¹ Волков Н.А. Возникновение и особенности функционирования института уполномоченных по правам человека (омбудсманов) в зарубежных странах // Среднерусский вестник общественных наук. - 2009. - №3. – С. 25.

Мировой опыт функционирования института омбудсмана обладает различными механизмами правозащитной деятельности, которые, конечно же, сформировались с учетом правовой и политической системы в той или иной стране.

2 Проблемы совершенствования деятельности уполномоченного по правам человека в российской федерации

2.1 Уполномоченные по правам человека в механизме судебной защиты прав и свобод

В научном сообществе ведется множество дискуссий о том, как образом должен взаимодействовать Уполномоченный по правам человека с судебной властью, реализуя свои полномочия по судебной защите прав и свобод человека. В настоящее время единый подход к данной проблеме отсутствует. Проанализировав законодательство в зарубежных странах, можно выделить условно 6 типов взаимоотношений между омбудсманом и судебной властью:

1. Первый тип – «принцип исключительной компетенции». Так, например, согласно Закону Греческой Республики № 3094/2003 омбудсман не может рассматривать дела, находящиеся в производстве суда или иного судебного органа. Аналогичная позиция высказана законодателем в государства Латинской Америки, в Боснии и Герцеговине и других странах¹. Данный тип взаимоотношений полностью исключает вмешательство омбудсмана в деятельность судебной власти, связанной с защитой прав и свобод граждан.

2. Второй тип – «вспомогательный элемент», запрещающий омбудсману рассматривать жалобы, которые являются предметом рассмотрения судебным органом. Вместе с тем, за омбудсманом закреплено право продолжить рассмотрение жалобы в тех случаях, когда проблема имеет «общий интерес». Данная модель предусмотрена статьей 17-2 Организационно-функционального регламента Народного защитника в Испании.

3. Третий тип – «конституционное судопроизводство», предоставляющий омбудсману большой объем прав в конституционном

¹Uggla F. The Ombudsman in Latin America // Journal of Latin American Studies. - 2004. - Vol. 36. - No. 3. P. 423 – 450.

судопроизводстве. Например, статьями 281, 283 Конституции, статьями 20, 22 Статута Омбудсмана Португалии установлено, что омбудсман имеет право ходатайствовать перед Конституционным судом о признании неконституционности нормативных актов, просить о вынесении решения о состоянии неконституционности в силу законодательного упущения. Данный тип реализуется Румынии, Кыргызской республике и ряда других стран.

4. Четвертый тип – «соотношение полномочий и контроля», разрешающий омбудсману участвовать в рассмотрении вопросов, относящихся к компетенции судебной власти, но в рамках тех ограничений, которые установлены законодателем. Так, например, в Чехии омбудсман имеет полномочия по инициированию разбирательства в отношении судей и участию в таком разбирательстве (статья 1(10) Закона 1999 года № 349). В Германии омбудсман имеет право на подачу жалобы на судью, который затягивает судебный процесс¹.

5. Пятый тип – «неограниченные полномочия в судебном разбирательстве», заключающийся в наделении омбудсмана полноценными правами в судебном производстве, признавая его одной из сторон. Такая форма реализуется в Болгарии. Согласно статье 150 Конституции Болгарии омбудсман наделен правом обращения в Конституционный суд с исками о неконституционности законов, нарушающих права и свободы граждан. Кроме того, он является полноценной стороной в любом виде судопроизводства, имеет право на обжалование судебных решений. Более того, в Польше омбудсман обладает такими же правами, как и прокурор.

6. Шестой тип – «контроль за судами», характерный для стран, которые являются основоположниками института Уполномоченного по правам человека (Финляндия и Швеция). Указанное обуславливает деятельность в указанных странах нескольких уполномоченных: канцлер юстиции и парламентский омбудсман (статья 108 Конституции Финляндии).

¹Середа М.Ю. Институт омбудсмана в Федеративной Республике Германия // Омбудсман. - 2013. - № 2. - С. 41.

Обоснованно можно сказать, что омбудсман в указанных странах фактически является надзорным органом над судебной властью, поскольку имеет широкий круг полномочий, например, инициирование вопроса о привлечении судьи к уголовной ответственности¹.

Определяя взаимоотношения Уполномоченного по правам человека и судебной системы в России, необходимо сказать, что в них содержатся признаки первого, третьего и частично пятого типа. Так, омбудсман в Российской Федерации не наделен полномочиями судебных органов, тем самым, не подменяя их работу и не нарушая принципа разделения властей.

Вместе с тем, согласно статье 29 Федерального конституционного № 1-ФКЗ «по результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе: обратиться в суд с административным иском (иском) в защиту прав и свобод (в том числе неограниченного круга лиц), нарушенных решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах; обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи; обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле»².

Таким образом, законодатель в рамках административного судопроизводства определяет омбудсмана самостоятельной процессуальной фигурой, в остальных видах судопроизводства его процессуальные права

¹ Кальгина А.А. О регулировании результатов деятельности уполномоченного по правам человека в российской федерации // Государственная служба и кадры. - 2021. - №1. – С. 56.

²Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 03.03.1997. - № 9. - ст. 1011.

ограничены и являются производными от прав защищаемого им лица.

По жалобам Уполномоченного по правам человека в Конституционный Суд высказана позиция «о недопустимости уведомительного порядка проведения публичных религиозных мероприятий, которые не требуют принятия мер по обеспечению общественного порядка и безопасности» (Постановление Конституционного Суда РФ от 05.12.2012 № 30 «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан "О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации») ¹ , о предоставлении возможности сельским поселениям самостоятельно выбрать избирательную систему, кроме сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов (Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области "О муниципальных выборах в Челябинской области" в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана») ².

В последние годы Уполномоченным обращено внимание на рассмотрение жалоб, связанных с реализацией положений уголовно-процессуального законодательства, как правило, составляющих наибольшей процент от количества всех поступивших обращений.

Более того, Уполномоченным неоднократно указывалось на отсутствие в судах общей юрисдикции апелляционной инстанции межрегионального

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 05.12.2012 № 30-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2012 год. - № 51. - ст. 7324.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.07.2011 № 15-П // Российская газета. - 20.07.2011. - № 156.

уровня¹. Данная проблема решена законодателем по инициативе Верховного Суда Российской Федерации, в том числе благодаря позиции омбудсмана по данному вопросу. В настоящее время «созданные судебные кассационные и апелляционные округа охватывают территории нескольких субъектов РФ, что в значительной мере исключает оказание влияния на отправление правосудия со стороны должностных лиц регионального уровня»².

В современной литературе имеется несколько позиций относительно правосубъектности уполномоченного в судебном производстве. Так, неоднократно было высказано «о повышении процессуальной правосубъектности в рамках гражданского, административного и уголовного судопроизводства - расширение возможностей по непосредственному участию в судебных процессах по делам, рассматриваемым по ходатайству уполномоченного, и ознакомлению с материалами судебных дел на любой стадии при наличии жалобы заявителя, а также закреплению процессуального статуса уполномоченных по правам человека по всем категориям дел и правилам судопроизводства в соответствующих кодифицированных актах - в УПК РФ, ГПК РФ, КАС РФ, КоАП РФ»³.

Практика деятельности региональных уполномоченных включает и иные формы взаимодействия: обмен информацией, участие уполномоченного в заседаниях конституционного (уставного) суда независимо от того, является ли он субъектом обращения по конкретному делу, проведение совместных научно-практических конференций и т.д.⁴

Вместе с тем, на наш взгляд, данная позиция противоречит положениям статьи 18 Конституции Российской Федерации, заключающихся в том, что «права и свободы человека и гражданина являются

¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. URL: http://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doclad_2020.pdf (дата обращения: 01.04.2021).

² Момотов В.В. Судебная реформа 2018 года в Российской Федерации: концепция, цели, содержание (часть I) // Журнал российского права. - 2018. - № 10. - С. 5.

³ Москалькова Т.Н. Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // Административное право и процесс. - 2018. - № 12. - С. 52.

⁴ Цалиев А.М. Конституционные суды и уполномоченные по правам человека: общие задачи, проблемы образования и взаимодействия // Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. - № 4. - С. 9.

непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием»¹.

Действительно, принцип разделения властей заключается в исключении подмены полномочий ветвей власти. Суды, по своей природе, являются одним из механизмов защиты прав и свобод человека. Кроме того, вышеуказанная позиция также противоречит и требованиям Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», поскольку органы прокуратуры призваны обеспечивать соблюдение прав человека на любой стадии судопроизводства².

Фундамент любого демократического и правового государства составляет принцип верховенства права, которое может обеспечиваться судебной властью, «способной принуждать к его соблюдению любых субъектов общественных отношений»³.

Кроме того, имеется мнение о необходимости использования института Уполномоченного по правам человека в досудебном разрешении споров, в том числе в качестве медиаторов «в такой специфичной, эмоционально напряженной сфере семейных отношений, как расторжение брака и связанных с ним вопросах воспитания и содержания несовершеннолетних детей, разрешения имущественных споров»⁴.

Форма взаимодействия института уполномоченных по правам человека в России с судебной системой является универсальной, и прежде всего, учитывает принцип разделения властей, вектор конституционного развития, объем полномочий органов государственной власти.

Вместе с тем, на наш взгляд, необходимо шире использовать институт уполномоченных в конституционном судопроизводстве.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. – 16.03.2020. - № 11. – С. 1416.

² Ирнов А.В. Государственная служба в органах прокуратуры в системе государственной службы в правоохранительной сфере // Пенитенциарная наука. - 2021. - №1. С. 54.

³ Момотов В.В. Уважение к суду как правовая категория: реальность и перспективы в России // Судья. - 2019. - № 4. С. 8.

⁴ Трофимец И.А. Медиация и расторжение брака // Российский судья. 2014. - № 10. - С. 17.

В соответствии со статьей 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» «Конституционный суд по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет Федерации), Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума), одной пятой сенаторов Российской Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации: федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации»¹.

Сегодня необходимо расширить полномочия отечественного омбудсмана, предоставив ему право на направление запроса о соответствии нормативного правового акта положениям Конституции Российской Федерации, с целью качественного и всестороннего рассмотрения и

¹ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 09.11.2020) // Российская газета. - 23.07.1994. - № 138 - 139.

разрешения обращений граждан, чьи права были нарушены вследствие правоприменения незаконных нормативных правовых актов.

Кроме того, на наш взгляд, необходимо обеспечить постоянное участие Уполномоченного по правам человека в заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации.

Указанные изменения положительно скажутся на эффективности работы института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, направленной на неукоснительное соблюдение прав и законных интересов человека и гражданина.

2.2 Правотворческая деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

В январе 2020 года Президент Российской Федерации В.В. Путин, обращаясь с ежегодным посланием к Федеральному собранию, предложил инициировать ряд изменений в Конституцию Российской Федерации, касающиеся всех сфер общественной и политической жизни.

Вместе с тем, возвращаясь к теме развития института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, хотелось бы обратить внимание на то, что на конституционном уровне его деятельность отражения не нашла.

Однако, во многих зарубежных демократических странах конституционные положения содержат в себе вопросы деятельности омбудсмана, в том числе, вопросы участия Уполномоченного по правам человека в законотворческом процессе.

Ученные, рассматривая «природу» законодательного процесса, сходятся во мнении о том, что первоочередной его стадией является законодательная инициатива, представляющая собой процесс официального внесения в компетентный орган представительного органа государственной власти управомоченным субъектом законодательного предложения или законопроекта.

Понятие «законодательная инициатива» в рамках парламентского законодательного процесса имеет, как минимум, два основных значения.

Во-первых, под законодательной инициативой понимают одну из стадий законодательного процесса. Во-вторых, ее рассматривают как определенное личное право управомоченных субъектов по внесению проектов законов (законодательных предложений) в законодательный орган.

Согласно части 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации круг субъектов права законодательной инициативы является исчерпывающим. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, сенаторам Российской Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Таким образом, можно говорить о том, что Основной закон государства разделяет субъектов права законодательной инициативы на две группы:

- 1) субъекты, чье право возникает вне зависимости от возложенных полномочий;
- 2) субъекты, которые могут воспользоваться данным правом лишь в случае, если инициатива относится к вопросам их ведения.

В юридической литературе все чаще высказывается мнение о расширении перечня субъектов, которым должно быть предоставлено данное право. В частности, о необходимости предоставления права законодательной инициативы Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Стоит отметить, что с 2005 года в ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации имеется самостоятельный раздел, посвященный его деятельности в сфере совершенствования законодательства о правах и свободах человека и гражданина.

Проанализировав содержание данной рубрики докладов, можно отметить, что участие омбудсмана в совершенствовании законодательства ограничено предоставленными ему полномочиями.

Так, согласно части 2 статьи 32 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» «по результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб Уполномоченный вправе обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, если Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, либо в силу существующих пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, либо в случае, если законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации»¹.

Таким образом, единственной формой участия в законотворческом процессе является обращение к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и дополнении федерального законодательства, которое не всегда обозначает принятие соответствующего нормативного правового акта.

В период за 2016-2020 гг. предложения Уполномоченного учтены в 62 принятых нормативных правовых актах.

¹Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 09.11.2020) // Собрание законодательства РФ. - 03.03.1997. - № 9. - ст. 1011.

Согласно докладу Уполномоченного по правам человека в 2020 году, «остается актуальным установление для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. Данное предложение в 2020 году прорабатывалось совместно с институтами гражданского общества, Государственной Думой и профильными федеральными министерствами, однако так и не нашло отражения в действующем законодательстве. Среди нереализованных предложений Уполномоченного: реформирование стадии возбуждения уголовного дела, введение понятия «уголовный проступок», ограничение предельных сроков содержания под стражей после передачи уголовного дела в суд, закрепление в УК РФ самостоятельной нормы об ответственности за пытки и жестокое, бесчеловечное и унижающее достоинство человека обращение».

Указанное, безусловно, негативным образом сказывается на эффективности работы по защите прав и законных интересов граждан, поскольку в своих докладах о состоянии законности в сфере соблюдения прав человека в России Уполномоченный по правам человека, аккумулируя практику своей правозащитной деятельности, нередко формулирует идеи о необходимости совершенствования законодательства, поскольку с его неэффективностью он встречается в процессе своей деятельности.

Стоит отметить, что региональные омбудсмены в Российской Федерации в некоторых случаях наделены правом законотворческой инициативы. В законодательстве ряда субъектов (например, Брянская, Самарская, Курская, Нижегородская области, Чукотский автономный округ) содержатся специальные нормы, регулирующие порядок содействия Уполномоченного совершенствованию законодательства.

Например, часть 3 статьи 19 Закона Самарской области от 31.10.2000 № 45-ГД «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области» предусматривает две процедуры законодательной инициативы Уполномоченного. Так, «по результатам изучения и анализа информации о

нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб Уполномоченный имеет право:

а) вносить в Самарскую губернскую думу проекты законов Самарской области об изменении, дополнении законодательства Самарской области, если Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение законодательства Самарской области, либо в силу существующих пробелов в законодательстве Самарской области, либо если законодательство Самарской области противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации;

б) обращаться к соответствующим субъектам законодательной инициативы с предложением об изменении законодательства Российской Федерации либо о восполнении пробелов в законодательстве Российской Федерации, если Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение законодательства Российской Федерации, либо в силу существующих пробелов в законодательстве Российской Федерации, либо в случае, если законодательство Российской Федерации противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации»¹.

Указанная модель является оптимальной в решении вопроса о формах участия Уполномоченного в законотворческом процессе.

В юридической литературе некоторые исследователи высказывают позицию об отсутствии необходимости предоставления права законодательной инициативы Уполномоченному, исходя из того, что

¹ Закон Самарской области от 31.10.2000 № 45-ГД «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области» // Самарские известия. - 25.11.2000. - № 221.

«главное назначение этих должностных лиц – надзор и контроль за исполнением законов, а потому не стоит возлагать на них новые, не присущие им функции».

Вместе с тем, в большинстве научных работ в указанной сфере имеется позиция о предоставлении Уполномоченному такого права посредством внесения изменений в статью 104 Конституции РФ, закрепляющая круг лиц и органов, обладающих правом законодательной инициативы.

Необходимо подчеркнуть, что возможность принятия такой поправки в Основой закон государства неоднократно обсуждалась, в том числе, на рабочих группах, осуществляющих подготовку по внесению изменений в Конституцию Российской Федерации. Вместе с тем, должной поддержки указанное предложение не получило.

Однако, возможность Уполномоченного оказывать влияние на правотворческий процесс, инициировать реформы в области прав человека, является действенным механизмом, способным оказать положительное влияние на защиту прав и свобод человека.

Одним из главных направлений его деятельности должны стать не только анализ и выявление тенденций, актуальных проблем в различных сферах, где наиболее часто встречаются нарушения прав граждан, но и на основе этих данных право вносить в законодательный орган предложения по изменению действующего законодательства.

По этой причине, следовало бы внести соответствующие изменения в Конституцию РФ, в части расширения круга субъектов права законодательной инициативы, что значительно усилило бы позиции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Норма же о праве Уполномоченного лишь обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении или дополнении законодательства, представляется явно недостаточной¹.

¹Королев С.В. К вопросу о деятельности институтов уполномоченных в Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. - 2021. - №1 (33). С. 45.

Стоит отметить, что действующее законодательство не уделяет внимания деятельности Уполномоченного в разрезе его участия в законотворческом процессе, предоставив ему единственное доступное средство участия в совершенствовании законодательства - обращение к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и дополнении федерального законодательства.

Статья 31 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» определяет исчерпывающий перечень полномочий Уполномоченного в части обращения к вышеперечисленным субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и дополнении действующего правового регулирования, либо об устранении пробелов в федеральном и региональном законодательстве.

Стоит отметить, что обращения Уполномоченного могут быть приняты во внимание субъектом права законодательной инициативы при внесении соответствующего законопроекта в представительный орган власти, но могут быть и отклонены, что безусловно является довольно существенным недостатком механизма реализации важной функции Уполномоченного.

Представляется необходимым закрепить в качестве обязанности мотивировать отказ в удовлетворении переложений Уполномоченного.

Остро стоит вопрос, касающийся разработки целевых программ. В трудах Тамбовцева В.В. указывается, что «необходимо предусмотреть в действующем законодательстве право Уполномоченного по правам человека на обращение к Президенту и в Правительство Российской Федерации с предложениями о разработке и реализации целевых программ в области прав человека; проведение юридической экспертизы нормативных актов в рабочем аппарате Уполномоченного; предварительное изучение и анализ законопроектов на стадии их разработки и др.»¹.

¹ Тамбовцев В.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Наука. Общество. Государство. - 2015. - №1 (33). С. 45.

На сегодняшний день Уполномоченному по правам человека следовало бы расширить полномочия, которые могли бы оказывать больше влияния на правотворчество, инициировать реформы социально-экономической сферы общества.

Стоит отметить, что такое направление деятельности Уполномоченного должны как анализ и выявление тенденций, происходящих в социальной сфере, актуальных проблем в тех сферах, где наиболее часто встречаются нарушения прав человека, является недостаточным и нуждается в расширении¹.

Сегодня необходимо предоставить право Уполномоченному на основе собранных данных вносить в Федеральное Собрание предложения об изменении законов или принятии новых законодательных актов.

Таким образом, необходимо инициировать внесение изменений в статью 104 Конституции Российской Федерации, включив в число субъектов права законодательной инициативы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по вопросам его ведения.

¹Ищук В. Г., Ошкин И. В. Формы обеспечения и защиты прав человека уполномоченным по правам человека в российской федерации // Вестник УЮИ. - 2021. - №1 (91). – С. 54.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Стремительное распространение института Уполномоченного по правам человека в большинстве стран мира было вызвано становлением в качестве главного приоритета прав и свобод человека.

Идея признания естественных прав человека нашла свое отражение во Всеобщей декларации прав человека 1948 года, которая стала первым единым стандартом в анализируемой области. Безусловно, этому способствовали события второй мировой войны и нацистские преступления, ставшие ярким примером глумления над человеком.

Впервые должность Уполномоченного по правам человека учреждена в 1809 году в Швеции и положила основу для развития данного института в дальнейшем.

Впоследствии идею распространения института Уполномоченного по правам человека в других странах поддержала Организация Объединённых Наций. В настоящее время данный институт функционирует в большинстве странах мира.

Институт Уполномоченного по правам человека не только гуманизирует правовую систему, но и регулирует противоречия, возникающие между гражданином и государством, выступая институтом конституционного гаранта и механизмом соблюдения прав и свобод человека.

В России Конституцией Российской Федерации 1993 года учреждена должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В январе 1993 года первым Уполномоченным по правам человека стал С.А. Ковалев.

В 1997 году принят Федеральный Конституционный Закон «Об Уполномоченном по права человека в Российской Федерации», который установил правовые основы его деятельности – порядок назначения и освобождения от должности, функции и возможности.

Согласно Федеральному конституционному закону № 1-ФКЗ должность Уполномоченного по правам человека учреждается в целях обеспечения конституционных гарантий прав граждан, соблюдения их государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами.

Опыт организации института уполномоченных по правам человека сформирован из различных мировых практик и реализуется в России учитывая политическое и социальное устройство. Ни в одной стране мира нет такой разветвленной системы национальных учреждений по защите прав и свобод человека, как в России.

В настоящий момент, используя результаты деятельности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уже проявившего себя как действенный механизм защиты конституционных прав и свобод человека, необходимо продолжать совершенствовать и оптимизировать действующее российское законодательство с целью повышения значимости и популяризации данного правового института как одного из прогрессивных органов правозащитной деятельности на современном этапе развития гражданского общества, учитывая накопленный позитивный международный опыт в этой области.

На основе анализа результатов проведенного исследования можно утверждать, что институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации нуждается в изменениях.

Во-первых, необходимо наделить Уполномоченного по правам человека правом законодательной инициативы. Указанное не только повысит статус данного института, но и будет способствовать систематизации правового поля, устранению правовых коллизий, принятию эффективных нормативных правовых актов, способствующих улучшению уровня жизни населения. Необходимость наделения Уполномоченным по правам человека данным правом, прежде всего, вызвана его непосредственным участием в

жизни граждан и восстановлением их нарушенных прав и свобод, глубоким анализом правоприменения.

Во-вторых, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации необходимо предоставить право на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, а также о её толковании.

Расширение полномочий Уполномоченного по правам человека по участию в конституционном судопроизводстве будет способствовать повышению эффективности правозащитной деятельности данного государственного органа, не подменяя полномочия органов судебной власти и не нарушая принципа разделения властей.

20-летняя практика успешного функционирования института омбудсмана в России и зарубежный опыт говорят в пользу дальнейшего развития института уполномоченных по правам человека, укрепления его как дополнительной гарантии государственной защиты прав и свобод человека и гражданина. Нужно признать, что, несмотря на наличие значительного опыта осуществления правозащитной функции, потенциал данного института в механизме правовой защиты и восстановления нарушенных прав реализован не в полной мере.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. – 16.03.2020. - № 11. – С. 1416.
2. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 09.11.2020) // Собрание законодательства РФ. - 03.03.1997. - № 9. - ст. 1011;
3. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 09.11.2020) // Российская газета. - № 138. - 23.07.1994. – Ст.139.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 26.05.2021) // Собрание законодательства РФ. - 07.01.2002. - № 1 (ч. 1). - ст. 1.
5. Указ Президента Российской Федерации от 04.08.1994 № 1587 «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека» // Собрание законодательства РФ. - 08.08.1994. - № 15.- ст. 1713;
6. Закон Самарской области от 31.10.2000 № 45-ГД «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области» // Самарские известия. - 25.11.2000. - № 221.
7. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД («О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» ред. от 15.12.2020) // Собрание законодательства РФ. - 16.02.1998. - № 7. - ст. 801.
8. Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. - 26.12.1991. - № 52. - ст. 1865.

Научная и учебная литература

9. Авакьян, С.А. Конституционное право: Энциклопедический словарь / издательство: М.: НОРМА. - 2001. – 500 с.
10. Бойцова, В.В. Служба защиты прав человека и гражданина Мировой опыт / М.: БЕК. - 1996. – 235 с.
11. Великобритания. Парламентский комиссар по администрации. Закон от 22 марта 1967 года о Парламентском комиссаре // М: Национальные омбудсмены. – 1999. – 235 с.
12. Волкова, Н.А. Взаимодействие государственных и общественных институтов защиты прав человека: европейские практики и российский опыт: материалы международного семинара государственных и неправительственных правозащитных организаций субъектов Сибирского федерального округа. Кемерово, 23–24 августа 2005 г. / Под ред. Н.А. Волкова, Л.В. Косаревой. – Кемерово: Кузбассвуиздат. - 2005. – 500 с.
13. Дания. Парламентский омбудсман. Конституция от 5 июня 1953 года (выдержки) / М: Национальные омбудсмены. Варшава. - 1999. – 345 с.
14. Охотский, Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: Учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / М.: Юрайт. - 2015. - Т. 2. - 366 с.
15. Строкатов, Л.В. Позитивистский взгляд на процесс формирования статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации / СПб.: Норма. - 2002. - 500 с.
16. Сунгуров, А.Ю. Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа) / СПб.: Норма. - 2005. – 300 с.
17. Сунгурова, А.Ю. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: Учеб. пособие / СПб.: Норма. - 2003. – 450 с.
18. Финляндия. Парламентский омбудсман. Закон о Парламентском омбудсмане / М: Национальные омбудсмены. - 1999. – 478 с.

19. Швеция. Парламентский омбудсман. Акт от 13 ноября 1986 года, содержащий инструкцию для Парламентского омбудсмана / М: Национальные омбудсмены. Свод правовых положений (по состоянию на 01.01.1998). –1999. –600 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

20. Арзуманова, С.М. Уполномоченный по правам человека в системе защиты прав осужденных // Социально-гуманитарные знания. – 2018. - № 12. – С. 28-29.

21. Бойцев, А.А. Гуманизация в уголовном праве и процессе: мнение Уполномоченного по правам человека в Новгородской области // Новгородский судебный вестник. - 2019. № 1 (25). – С. 45-49.

22. Быков, В.М. Проблемы уголовного судопроизводства в Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год // Российский судья. - 2017. - № 11. - С. 37 - 41.

23. Вагизов, Р.Г. Понятие омбудсмана (уполномоченного по правам человека) в современной правовой доктрине // Российская юстиция. - 2008. - № 11. – С. 45-54.

24. Волков, Н.А. Возникновение и особенности функционирования института уполномоченных по правам человека (омбудсманов) в зарубежных странах // Среднерусский вестник общественных наук. - 2009. - №3. – С. 25-27.

25. Гуляев, Д.Е. Правозащитная деятельность уполномоченных по правам человека: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. – 2020. - № 10. - С. 76 - 80.

26. Григорьева, Н.В. Защита прав и законных интересов потерпевших от преступлений Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. – 2019. - № 1. – С. 119-121.

27. Дёмина, Е.П. Сравнительный анализ деятельности Уполномоченного по правам человека и омбудсмана в зарубежных странах // Образование и право. - 2019. - №12. – С. 67-69.

28. Джамбулатов, С.И. Место института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе органов государственной власти//Социально-политические науки. - 2018. - № 1. - С. 3-13.

29. Зражевская ,Т.Д. Институт уполномоченного по правам человека как фактор противодействия коррупции // Омбудсмен. - 2012. - № 2 – С. 54-55.

30. Зубарев, А.С. Взаимодействие Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации как форма парламентского контроля // Актуальные проблемы российского права. - 2016. - № 8. - С. 49 - 58.

31. Зиборов, О.В., Кальгина, А.А. О полномочиях уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Закон и право. - 2018. - № 7. – С. 45-47;

32. Иванов Р.Ю., О необходимости создания института специализированных (отраслевых) уполномоченных по правам человека в Российской Федерации // Закон и право. – 2019. - № 16. – С. 60-62.

33. Ирнов, А.В. Государственная служба в органах прокуратуры в системе государственной службы в правоохранительной сфере // Пенитенциарная наука. - 2021. - №1. - С. 54-59.

34. Ищук, В.Г. Формы обеспечения и защиты прав человека уполномоченным по правам человека в российской федерации // Вестник Уфимского юридического института МВД России. – 2021. - № 91. – С. 12-18.

35. Кабышев С.В. Муниципальный омбудсмен: зарубежный опыт и его рецепция в России // Сравнительное конституционное обозрение. - 2016. - № 5. - С. 72 - 82.

36. Кальгина, А.А. К вопросу о процессуальном статусе Уполномоченного по правам человека // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. - № 3. – С. 33-36.

37. Кальгина, А.А. О регулировании результатов деятельности уполномоченного по правам человека в российской федерации // Государственная служба и кадры. - 2021. - №1. – С. 56-67.

38. Ким, Ю.В. О понятиях правозащитной деятельности и правозащитной системы или же к вопросу об организационно-правовых предпосылках «всемирного счастья» // Конституционное и муниципальное право. - 2021. - № 1. - С. 27 - 35.

39. Королев, С.В. К вопросу о деятельности институтов уполномоченных в российской федерации // Наука. Общество. Государство. - 2021. - №1 (33). С. 45-49.

40. Колобова Т.В. Функция координации органов публичной власти в деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: административно-правовой аспект // Административное право и процесс. - 2020. - № 12. - С. 55 - 58.

41. Комкова, Г.Н., Лукашова, Н.Ф. Проблемы взаимодействия уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с государственными органами и органами местного самоуправления // Омбудсмен. - 2012. - № 1. – С. 34-37.

42. Комарова, В.В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право. - 1999. - № 9. - С. 27.

43. Куручинин, Ю.С. О критериях эффективности деятельности регионального Уполномоченного по правам человека // Российская юстиция. - 2016. - № 10. - С. 22 - 24.

44. Кудрявцев, М.А. Институт парламентского Уполномоченного по правам человека в России: проблемы становления и развития // Труды Института государства и права Российской академии наук. - 2017.- №3. – С. 21-29.

45. Маказиева, З.А. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Государственная служба и кадры. – 2019. - № 4. – С. 60-61.

46. Милосердов, А.С. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и его место в механизме реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина // Образование и право. – 2020. - № 5. – С. 69-75.

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

48. 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.

49. Момотов, В.В. Судебная реформа 2018 года в Российской Федерации: концепция, цели, содержание (часть I) // Журнал российского права. - 2018. - № 10. – С. 5-10.

50. Момотов, В.В. Уважение к суду как правовая категория: реальность и перспективы в России // Судья. - 2019. - № 4. – С. 56-70.

51. Овчинников, Ю.Г. Влияние деятельности омбудсмена в Российской Федерации на отдельные институты досудебного производства в уголовном процессе // Российская юстиция. - 2016. - № 8. - С. 52 - 55.

52. Османова, А.М. О некоторых проблемных аспектах правового регулирования деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации//Государственная служба и кадры. - 2019. - № 2.- С.2-9.

53. Петина, М.М. Конституционная жалоба в системе средств защиты прав человека в России // Актуальные проблемы российского права. - 2017. - 12. – С. 45-47.

54. Плуталов, И.Ю. Жалоба Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и процесс ее рассмотрения // Административное право и процесс. – 2020. - № 6.- С.35-39.

55. Плуталов, И.Ю. Административно-правовая основа статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Административное право и процесс. - 2019. - № 10. – С. 47-48.

56. Плуталов, И.Ю. К опыту некоторых европейских стран в формировании и развитии института омбудсмана // Юридическая наука. - 2019. - №7. – С. 40-45.

57. Синцов, Г.В., Феоктистов, Д.Е. Вопросы административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченных по правам человека // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2019. - № 61. – С. 162-168.

58. Середа, М.Ю. Институт омбудсмана в Федеративной Республике Германия // Омбудсман. - 2013. - № 2. – С. 36-42.

59. Сергеев, П.В. Доклад как форма реализации отдельных полномочий омбудсмана в Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. – 2018. - № 21. – С. 33-39.

60. Тамбовцев, В.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Наука. Общество. Государство. - 2015. - №1 (33). С. 45.

61. Телятникова, Л.Л. «Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Инновационная наука. – 2016. - № 6. - С. 177-181.

62. Тхаркахо, М.М. Особенности формирования института омбудсмана в зарубежных странах // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. - 2008. - №2. – С. 30-34.

63. Трофимец, И.А. Медиация и расторжение брака // Российский судья. 2014. - № 10. – С. 21-22.

64. Уваров, А.А. Об оптимизации функциональных и организационных основ института Уполномоченного по правам человека в России // Конституционное и муниципальное право. - 2020. - № 9.- С. 99-105.

65. Харитонов, С.И. Гарантии конституционных прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов // Юрист. - 2020. - № 12. - С. 53 - 58.

66. Цалиев, А.М. Конституционные суды и уполномоченные по правам человека: общие задачи, проблемы образования и взаимодействия // Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. - № 4. – С. 50-54.

67. Чурсин, А.А. Уполномоченный по правам человека: работа на стыке права // Российское право: образование, практика, наука. – 2015. - № 1. - С. 14-15.

68. Шемшученко, Ю.С., Мурашин, Г.А. Институт омбудсмана в современном буржуазном праве // Советское государство и право. - 1971. - № 1. – С. 55-56.

Иностранная литература

69. Ugglä F. The Ombudsman in Latin America // Journal of Latin American Studies. - 2004. - Vol. 36. - No. 3. - P. 423 – 450.

Источники на электронных носителях

70. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 г. URL: http://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doclad_2020.pdf (дата обращения: 01.04.2021).

71. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. URL: http://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doclad_2020.pdf (дата обращения: 01.04.2021).

Материалы судебной практики

72. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 05.12.2012 № 30-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2012 год. - № 51. - ст. 7324.

73. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.07.2011 №15-П/ / Российская газета. - 20.07.2011. - № 156.