

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра Конституционное и административное право

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль) / специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Конституционный институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственного контроля Российской Федерации

Обучающийся

В.Л. Константинов

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный

руководитель

к.ю.н., доцент, Н.А. Блохина

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2024

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: историческое развитие и законодательные основы	7
1.1 Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в России.....	7
1.2 Законодательное регулирование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	16
Глава 2 Организационные основы функционирования института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	22
2.1 Роль, компетенция, функции, порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	22
2.2 Правовые гарантии деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	33
Глава 3 Основные направления совершенствования института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	38
3.1 Проблемы правового регулирования деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	38
3.2 Перспективы развития института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	51
Заключение	59
Список используемой литературы и используемых источников.....	65

Введение

Актуальность темы исследования. Основой задачей демократического правового государства является эффективная защита прав и свобод человека и создание нормативно-правовых предписаний для урегулирования конфликтов в данной сфере. Вместе с тем, как в судебном, так и во внесудебном порядке разрешения споров между гражданами и органами власти присутствует определенная степень формализма, поэтому возникает необходимость в дополнительном независимом средстве защиты прав личности, которое было бы способно оперативно отстаивать законные интересы граждан. В современных условиях деятельность Уполномоченного по правам человека имеет особое значение, поскольку она связана с контролем законности действий органов государственной власти в сфере прав человека. Данный институт безусловно играет важную роль в обеспечении соблюдения прав и свобод граждан, а также в предотвращении нарушений со стороны государственных органов. В целом, деятельность Уполномоченного по правам человека направлена на обеспечение законности в сфере прав человека, а также на действенную защиту прав и свобод граждан.

Таким образом, актуальность темы исследования связана со значительной ролью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственного контроля соблюдения прав человека в Российской Федерации. В настоящее время законодательство в отношении Уполномоченного по правам человека является общим, не конкретизированным, что создает целый ряд проблем в осуществлении данным институтом своей правозащитной деятельности.

Объект исследования – общественные отношения, которые обуславливают деятельность института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Предмет исследования – нормы права Российской Федерации, которые регулируют порядок назначения на должность Уполномоченного по правам человека, а также общие положения, связанные с осуществлением его деятельности.

Цель исследования – изучение теоретико-правовых проблем конституционного института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственного контроля Российской Федерации, разработка предложений по совершенствованию законодательства в данной сфере.

Задачи исследования:

- охарактеризовать историческое развитие и законодательные основы института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- рассмотреть организационные основы функционирования института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- выделить основные направления совершенствования института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Теоретическая основа исследования представлена научными трудами авторов, изучавших вопросы института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственного контроля Российской Федерации, таких как П.А. Акимов, В.Ю. Багдасаров, А.И. Паньков, С.К. Баум, А.М. Беляцкая, Р.Н. Боярова, В.С. Бялт, С.Ю. Чимаров, М.Ю. Галкина, А.Г. Джаваев, Л.М. Баликоева, А.В. Ермаков, В.М. Лукавченко, А.В. Кузьмин, М.В. Колмогоров, А.Я. Неверов, В.И. Федотова, и других авторов.

Нормативно-правовую основу исследования составили положения Конституции Российской Федерации [15], Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [35], иных нормативных актов в данной сфере.

Методологическую основу исследования составляет комплекс общенаучных методов познания и специальных научных приемов и методов, выработанных в правоведении, в том числе: сочетание конкретно-исторического и логического методов, сравнительно-правовой анализ, системный и структурно-функциональный методы, формально-юридический анализ.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что сформулированные в работе теоретические положения, полученные результаты исследования могут использоваться в целях дальнейшего изучения актуальных проблем конституционного института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Научная новизна исследования состоит как в постановке, так и в решении актуальных проблем конституционного института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственного контроля.

Апробация и внедрение результатов работы велись в течение всего исследования. Результаты были опубликованы в научной статье «Правовые гарантии деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации», опубликованной в научном журнале «Студенческий», 2023 г., № 4 (258).

Положения, выносимые на защиту:

- для повышения эффективности правозащитной деятельности представляется целесообразным дополнить ст. 31 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» частью 2 следующего содержания: «Данные предложения и замечания обязательны для рассмотрения субъектами, указанными в части 1 настоящей статьи, которые, в течение одного месяца со дня получения предложения или замечания, обязаны дать Уполномоченному по правам человека письменный ответ о результатах рассмотрения»;

- следует обратить внимание на то, что в Федеральном конституционном законе «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» ничего не говорится о праве проведения юридической экспертизы законопроектов, поступающих на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации. Предоставление уполномоченному указанного права позволит ему защищать права граждан еще на стадии принятия законопроектов;
- необходимо наделить омбудсмена полномочием обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии нормативных правовых актов и договоров Конституции Российской Федерации, связанных с вопросами защиты прав и свобод человека и гражданина.

Структура магистерской диссертации включает введение, три главы, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: историческое развитие и законодательные основы

1.1 Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в России

В качестве одного из органов, призванных отстаивать и защищать права граждан в демократическом правовом государстве, в исторической перспективе сформировался институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмена).

В специальной литературе имеются различные точки зрения на происхождение термина «омбудсмен». Как отмечает А.В. Ермаков, «в средневековый период в скандинавских странах данный термин означал лицо – посла или делегата, обращавшегося с посланием к народу от имени короля. Таким образом, основное смысловое значение омбудсмена – авторитетный представитель других лиц, защитник интересов слабых от нарушений со стороны сильных» [10, с. 246].

Р.Н. Боярова отмечает, что «в процессе становления и развития института омбудсмена можно выделить три основных этапа:

I этап – зарождение концепции омбудсмена в скандинавских странах;

II этап – актуализация концепции омбудсмена после Второй мировой войны и становление его классической модели;

III этап – возникновение правозащитной модели компетенции омбудсмена и ее развернутое закрепление на конституционном уровне» [4, с. 178].

Рассмотрим особенности каждого этапа более подробно.

В первую очередь, необходимо отметить, что как справедливо отмечает И.А. Уголькова, «еще в Древней Греции и в Древнем Риме возникли предпосылки появления такого правозащитного института. В этих античных

государствах была впервые предпринята попытка контроля за исполнением положений документов, касающихся прав человека. В частности, в Афинах существовала гелиэя, которая рассматривала жалобы на судебные решения и осуществляла контроль за деятельностью администрации. В Древнем Китае был создан подобный орган – контрольный юань. В Османской империи действовали мухтасибы, которые проверяли цены на хлеб, качество товаров и услуг» [30, с. 515].

Как отмечают А.Г. Джаваев и Л.М. Баликоева, «институт омбудсмена, впервые возникший в Швеции в XVI веке, имел своей целью выполнение контрольных функций королевской власти по отношению к судебным чиновникам. В 1683 году должностному лицу, занимавшему пост омбудсмена, предоставляется право прямого воздействия на судебных чиновников, вплоть до обвинения их в суде. Впоследствии королевский контроль над судебными чиновниками распространился и на чиновников королевской администрации. На данной стадии становления и развития исследуемого института ни о правах человека, ни об их непосредственной защите речи пока не ведется» [8, с. 97]. Так, как отмечает Р.Н. Боярова, «основными принципами деятельности омбудсмена были провозглашены: верховенства закона, независимости от властей, ответственности государственных служащих за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, вплоть до судебного преследования. Главной проблемой стало то, что омбудсмен не обладал полной независимостью и подчинялся королю, тем самым не мог обеспечить полную защиту прав человека от произвола чиновников» [4, с. 179].

В дальнейшем, должность омбудсмена была учреждена в Финляндии. Закрепленный в Основном законе данной страны, анализируемый институт был регламентирован Законом от 12 декабря 1918 года, который определил его полномочия следующим образом: «Парламентский омбудсмен осуществляет надзор за соблюдением закона и исполнением обязанностей судами и иными органами власти, государственными служащими, а также за

законностью действий работников публичных организаций и прочих лиц при исполнении ими своих обязанностей» [4, с. 180].

После Второй Мировой войны институт Уполномоченного по правам человека получил значительное развитие. Именно в это время были приняты важные международные правовые документы в области прав человека. Так, 10 декабря 1948 года Генеральной Ассамблеей ООН была принята Всеобщая декларация прав человека [6].

Как отмечают исследователи, «с середины XX века исследуемый институт приобретает большую популярность и в других государствах, в частности, в Дании и Норвегии, что можно объяснить географической близостью к первопроходцам данного института, однако стоит отметить, что данные страны пошли своим путем развития института омбудсмена. Например, Парламент Норвегии в 1952 году принимает закон о военном омбудсмене, свидетельствующий о переживании тяжелых последствий Второй мировой войны, и необходимости учреждения должности государственного служащего, обладающего набором особых функций – защита прав участников войны и оказание помощи пострадавшим от войны и военных действий» [47, с. 120].

В 1960-х годы должность омбудсмена вводится в США. При этом, «идея о создании данного института не явилась желанием предотвратить недовольство граждан, произвол чиновников, а как реакция на непрекращающиеся массовые студенческие протесты. Именно поэтому данный институт был сформирован, прежде всего, для рассмотрения жалоб студентов» [10, с. 247]. Впоследствии, как отмечают исследователи, «данный опыт переняли крупные компании, для разрешения споров между сотрудниками. Оплата работы омбудсменов проводилась за счет самих университетов и компаний. Результат внедрения данного института можно было считать более чем успешным – это не только полная ликвидация студенческих протестов, но и повышению успеваемости студентов, а так же их заинтересованности в своем образовании» [43, с. 50].

Как отмечает Л.В. Рябова, «после распада стран социализма идея независимого омбудсмана получила широкое распространение в странах Восточной Европы. Наиболее успешные шаги в ее осуществлении были сделаны в Польше, где данный институт появился в 1988 году. Аппарат польского уполномоченного по правам человека быстро превратился в ключевую правозащитную организацию. Позднее примеру Польши последовали другие страны Центральной и Восточной Европы – Литва и Венгрия, где были созданы собственные варианты концепции омбудсмана. Помимо того, практически во всех странах Балтии (Латвия, Эстония), Восточной Европы (Словакия, Эстония, Румыния, Хорватия, Босния и Герцеговина, Украина, Болгария) этот институт также успешно прижился и функционирует» [24, с. 116].

Таким образом, в мировой практике широкое применение получило создание института омбудсмана.

Исследование генезиса института омбудсмана в зарубежной практике приводит к выводу о том, что с момента своего появления в Швеции в XVI в. в качестве органа, выполняющего контрольные функции королевской власти по отношению к судебным чиновникам, он претерпел значительную трансформацию и «в настоящее время характеризуется следующими особенностями:

- омбудсмен – независимое должностное лицо, деятельность которого направлена на защиту прав индивида, и при этом не состоящее в служебном подчинении у публичной администрации, нарушившей права этого индивида;
- институт омбудсмана в организационном плане зачастую включает одно публичное должностное лицо высокого ранга и его аппарат, но также может быть и несколько должностных лиц или коллегиальный орган. В государствах с федеративной формой государственного устройства, омбудсмены могут быть созданы как на уровне федерации, так и на уровне субъекта федерации;

- в некоторых государствах помимо омбудсменов общей компетенции, в сферу ведения которых входят все сферы управления, также существуют и специализированные омбудсмены, который осуществляют контроль в определенной области управления;
- омбудсмен в любой стране – это деполитизированный и идеологически нейтральный институт, что исключает применение методов политической борьбы и поддержки политических партий в целях разрешения возникающих вопросов» [8, с. 98].

В отношении России исследователи отмечают, что «институт уполномоченного по правам человека, в отличие от, например, судебной или законодательной власти, история которых в России насчитывает не менее сотни лет, является принципиально новым для России институтом, никогда ранее (ни во время Российской Империи, ни при советском строе) не существовавшим. Именно новизна этого института и, зачастую, непонимание со стороны как обычных граждан, так и государственных органов, в чем состоит необходимость введения такого института, обуславливало сложности (особенно в первые годы функционирования института Уполномоченного) в обеспечении эффективности его деятельности» [7, с. 145].

С одной стороны, как отмечают исследователи, «безусловно, такой орган, с непонятными полномочиями и подчиненностью Президенту Российской Федерации, вряд ли можно было считать соответствующим тем представлениям об институте Уполномоченного по правам человека, которые существуют в большинстве европейских государств, где ключевым вопросом всегда являлась независимость этого института от государственных органов, без которой любой смысл в создании этого института отсутствует» [5, с. 67].

В то же время, «необходимо понимать, что в атмосфере бесправия, в которую погрузилась страна в начале 1990-х годов, при правовом вакууме и перманентном парламентском кризисе, даже наделение Уполномоченного по

правам человека столь ограниченным статусом и правовыми возможностями, было, безусловно, позитивным моментом» [5, с. 69].

Как отмечает К.Э. Фомкина, «главенствующая роль в претворении в жизнь института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации была отведена так называемым правозащитникам-диссидентам, которые в начале 90-х годов XX века оказались у истоков построения правового государства. Они явились создателями института омбудсмена в России, инициировали разработку правовой основы функционирования уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» [39, с. 61].

Также важно отметить то, что самым первым специализированным внесудебным правозащитным институтом в Российской Федерации стала Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации, которая впоследствии стала прообразом современного института Уполномоченного по правам человека.

Новый состав Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации был утвержден 20 мая 1996 года. Руководителем Комиссии первоначально стал В.А. Карташкин, а в 2002 году его сменила Э.А. Памфилова. Однако история этого органа начинается еще с 1993 года, когда его руководителем стал известный правозащитник С.А. Ковалев. Именно он был назначен первым общероссийским омбудсменом и к сожалению, не пробыл на этом посту более года. По мнению В.Ю. Багдасарова и А.И. Панькова, «столь скорой отставки не случилось, если бы к тому моменту был принят необходимый федеральный конституционный закон» [1, с. 53].

Впервые дефиниция исследуемого института появилось в Постановлении Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 года. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина», где в ст. 40 было указано, что «парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации возлагается на Парламентского уполномоченного по правам человека» [18]. В данном акте

можно видеть, что название такого института происходит от порядка установления такой должности, то есть парламентом. Полномочия назначенного омбудсмена должны были быть закреплены в отдельном нормативном правовом акте. но подобного закона на территории РСФСР принято не было.

Должность уполномоченного по правам человека была учреждена в 1993 году вместе с Конституцией Российской Федерации [15], из норм которой следовало, что государство обязано предусмотреть правозащитные механизмы защиты прав и свобод. Одним из таких механизмов и стал институт уполномоченного по правам человека, который, как было отмечено выше, сформировался в рамках европейской правовой традиции и существует в настоящее время в большинстве стран мира.

28 мая 1998 года российским омбудсменом стал член КПРФ О.О. Миронов. С 18 февраля 2004 года Уполномоченным по правам человека стал В.П. Лукин; этот пост он занимал до 18 марта 2014 года, на котором его сменила Э.А. Памфилова (18 марта 2014 года – 25 марта 2016 года). С 22 апреля 2016 года данную должность занимает Т.Н. Москалькова.

В 1997 году вступил в силу федеральный конституционный закон, который непосредственно определял порядок назначения на должность, а также порядок освобождения от должности омбудсмена, а также компетенцию Уполномоченного по правам человека. Согласно п. «е» ст. 103 Конституции России, к ведению Государственной Думы Российской Федерации относится «назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом». Таким образом, Конституция России установила особый порядок принятия федерального конституционного закона для установления института Уполномоченного по правам человека.

Институт Уполномоченного по правам человека можно назвать «связующим звеном» между властью и обществом, а также властью и

конкретного человека. Органы государственной власти существуют отдельно от института Уполномоченного по правам человека, они не вмешиваются в его дела, а омбудсмен неподвластен органам. Данный институт выступает как посредник между органами власти различных уровней и между обществом, позволяя держать баланс.

На федеральном уровне был принят профильный нормативный правовой акт (закон), который проложил дорогу для формирования системы и структуры института омбудсмена России. Данный закон был создан на основании Конституции России и собрал в себе нерешенные вопросы, которые были поставлены российским парламентом, состоящим из двух палат, в разрешении споров о полномочиях омбудсмена. На федеральном уровне это профильный, то есть непосредственно затрагивающий закон, регулирующий деятельность омбудсмена в России, но иные законы также могут дополнять положения вышеназванного федерального конституционного закона. Стоит отметить, что учреждение такого института можно считать одной из важнейших составляющих плана работы для соблюдения прав и свобод человека.

Как известно, Россия по территориальному устройству является федерацией, поэтому в стране действует единая система государственных органов, но при этом субъекты Российской Федерации могут создавать на своей территории различные органы, которые будут действовать непосредственно на территории субъекта и которые будут наделены полномочиями именно уровня субъекта.

С 29 марта 2020 года начал свое действие Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». Закон устанавливает общие нормы о региональных омбудсменах, правовую основу их деятельности, принципы и требования, которые предъявляются к кандидату на должность омбудсмена, порядок назначения, срок полномочий, требования, ограничения и запреты, прекращение полномочий и иные вопросы. Например, теперь на законодательном уровне (то есть

федеральном) будет закреплено положение о том, что должность омбудсмена в регионах является назначаемой законодательной ветвью власти (парламентом). На данную должность может быть назначен только гражданин России, который достиг возраста 30 лет. Из профессиональных качеств можно выделить репутацию безупречного характера (эта категория не раскрыта), а также высшее образование (не указано по какой именно специальности). Региональный омбудсмен должен обладать познаниями и опытом в механизмах защиты прав и свобод человека.

В целом, этапы становления и развития анализируемого института условно можно разделить на следующие периоды:

- первый этап (с 1996 по 2001 год) характеризовался учреждением института Уполномоченного в семи субъектах Российской Федерации. В течение этого времени в отдельных регионах было замечено несоответствие между официальным упоминанием о существовании института Уполномоченного в Конституциях и Уставах субъектов и фактическим началом деятельности омбудсменов;
- второй этап связан с систематическим появлением анализируемого института практически во всех субъектах федерации. Учреждение нового для большинства регионов института омбудсменов стало для них новым этапом развития структуры управления. Это показало постепенное укрепление и распространение идеи защиты прав человека на региональном уровне в России.

Можно сформулировать общий вывод, что по сравнению с зарубежными странами в Российской Федерации анализируемый институт существует сравнительно недавно. Проведенное исследование позволяет констатировать поэтапное развитие данного института:

- на начальном этапе (1993 – 1996 гг.) осуществлялось внедрение должности омбудсмена в правовую систему Российской Федерации, что было закреплено в Конституции РФ и Указах Президента РФ;

- последующий этап (1997 – 2010 гг.) отмечается законодательным урегулированием положения омбудсмена на основании соответствующего Федерального конституционного закона;
- третий этап (после 2010 года) обусловлен значительными изменениями федерального законодательства, направленными на усиление эффективности деятельности Уполномоченного по правам человека, его взаимодействия с государственными органами и должностными лицами, в том числе обеспечивающими защиту прав и свобод граждан в субъектах Российской Федерации В 2020 году был принят базовый Федеральный закон, регулирующий деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

1.2 Законодательное регулирование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

В Российской Федерации основополагающим нормативным правовым актом является Конституция Российской Федерации [15], которая устанавливает основные положения относительно органов государственной власти. Так, ст. 103 Конституции Российской Федерации устанавливает назначение на должность и отстранение от должности Уполномоченного по правам человека Государственной Думой Российской Федерации. В этой же норме указано, что Уполномоченный по правам человека действует на основе федерального конституционного закона. Иных норм, затрагивающих институт Уполномоченного по правам человека в Конституции Российской Федерации не предусмотрено.

На федеральном уровне действует основной закон, который касается деятельности Уполномоченного по правам человека, также на уровне субъектов Российской Федерации принимаются соответствующие законы, которые регулируют деятельность Уполномоченных по правам человека в

субъектах федерации.

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» устанавливает основные положения в отношении порядка назначения и освобождения, компетенции, аппарата анализируемого института. Данный нормативный акт был принят в целях устранения правовой неопределенности в вопросах статуса, полномочий анализируемого института и иных вопросах. Данный закон неоднократно менялся. Например, ранее была норма, которая устанавливала возможность учреждения должности омбудсмена в субъекте Российской Федерации в соответствии с актом субъекта, но на сегодняшний день норма была исключена. Также была имплементирована норма об административном исковом заявлении или ходатайстве, заменив норму о заявлении или жалобе. Были изменены некоторые нормы, которые касаются полномочий – расширены полномочия омбудсмена. Также в закон включена ст. 36.1, которая касается взаимодействия с общественными наблюдательными комиссиями, которые были организованы в российских регионах с целью наиболее полной и объективной защиты прав и свобод человека.

В настоящее время закон также содержит положение о взаимодействии Уполномоченного по правам человека с органами государственной власти и должностными лицами, ответственными за защиту основных прав и свобод граждан в субъектах Российской Федерации. Добавлены полномочия, касающиеся оказания помощи Уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации. Теперь федеральный омбудсмен может оказывать различную помощь в информационном поле, в организационном плане, оказывать правовую поддержку в пределах полномочий, которые установлены федеральным конституционным законом. Также уполномоченный вправе создать орган, обладающий консультативными полномочиями, куда включены «по одному представителю от каждого федерального округа из числа уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

Также необходимо отметить Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» [32], который устанавливает возможность учреждения должности, а не обязанность учреждения должности в субъекте Российской Федерации законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Согласно ст. 1 данного закона, омбудсмен не пересматривает компетенцию органов власти, не влияет на них в плане законодательного регулирования, а только дополняет те средства и механизмы защиты, которые уже установлены законодательством. Одним из важных принципов, установленных законом, является беспристрастность, выражающаяся в независимости от других органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Закон устанавливает основные принципы деятельности, основные требования к лицам, которые претендуют на должность омбудсмена, а также порядок назначения законодательным органом, срок полномочий (5 лет, не более двух сроков подряд), запреты, ограничения (например, невозможность заниматься предпринимательской деятельностью, прекращение полномочий, принятие, рассмотрение жалоб от лиц, чьи права и свободы были неправомерно ограничены, возможность взаимодействия с органами государственной власти субъекта России, которые осуществляют защиту прав и свобод человека и гражданина).

На федеральном уровне иных прямых нормативных правовых актов в отношении Уполномоченного по правам человека нет, вместе с тем, в некоторых актах можно найти упоминание о данном институте. Исследователями отмечается, что на федеральном уровне «подобных актов достаточно, поскольку субъекты Российской Федерации могут сами установить на своих территориях возможность подобной защиты» [40, с. 398].

Проанализировав законодательство субъектов Российской Федерации касательно института омбудсмена, можно отметить, что в субъектах России

Уполномоченный по правам человека обладает необходимыми полномочиями. Например, закон, который закрепляет основные положения и компетенцию омбудсмена в городе Москве, устанавливает, что московский омбудсмен может осуществлять полномочия только согласно закону (то есть в пределах компетенции) и не вправе принимать незаконные решения, а также те решения, которые могут повлечь за собой конфликт интересов [11]. Данный закон регулирует вопросы местного значения и дает возможность Уполномоченному по правам человека в городе Москве разъяснять способы защиты своих прав, вести приемы граждан для рассмотрения жалоб, которые подают граждане субъекта на противоправные действия со стороны должностных лиц или учреждений. Такие законы приняты почти во всех регионах нашей страны. Так, в Санкт-Петербурге парламентом принят закон о местном омбудсмене, устанавливающий порядок избрания, компетенцию и другие вопросы, связанные с деятельностью омбудсмена. Полномочия омбудсменов, установленные в законе, очень похожи, но и есть некоторые различия. В данном законе указано, что омбудсмен в Санкт-Петербурге вправе осуществлять те полномочия, которые прямо указаны в региональном законе, при этом основными методами и приемами могут являться аналитический, то есть метод, направленный на анализ информации. Другими методами, которыми вправе пользоваться местный омбудсмен, выступает сбор и оценка информации, которая получена от региональных властей. Информация может быть различна: начиная от обращений людей и заканчивая общественными объединениями, которые осуществляют защиту в той же области, что и омбудсмен [12].

Можно также отметить профильный закон в Свердловской области, который содержит норму о том, что важная задача омбудсмена в Свердловской области – это дополнительная защита (гарантия), которая дается государством в области защиты прав и свобод. Кроме этого, омбудсмен в Свердловской области обеспечивает гарантии охраны прав и свобод интересов коренных народов [14]. Данный закон закрепил в

отдельной норме защиту интересов коренных народов. Норма позволяет сделать вывод, что в зависимости от территориальных и иных признаков принимается закон с отдельными положениями, которые необходимы для урегулирования общественных отношений в конкретном субъекте.

Следующим примером служит профильный закон в Иркутской области, который не закрепляет норму о защите интересов коренных народов. Иркутский омбудсмен вправе без препятствий со стороны различных органов посещать эти органы, а также органы других уровней (регионального, местного), вправе находиться на заседаниях коллегиальных органов в целях, установленных законом. Региональное законодательство не может противоречить федеральному, поэтому омбудсмен в Иркутской области вправе получать объяснения по своим вопросам, необходимых для корректного решения вопроса у органов всех уровней в субъекте [13].

Сравнивая нормы основного федерального конституционного закона и нормы законодательства субъектов, можно отметить, что большинство норм из федерального законодательства было прямо или косвенно перенесено в законодательство субъекта. Многие региональные законы имеют такую же структуру закона, как и на федеральном уровне.

Следует отметить, что нормы регионального законодательства дополняют нормы федерального законодательства и не должны противоречить нормам Конституции России, а также другим федеральным конституционным и федеральным законам.

В каждом субъекте федерации своя специфика, поэтому нормативные правовые акты создаются на основе не только федерального законодательства, но и включают в себя традиции, культурные и территориальные элементы.

В некоторых субъектах данная должность была введена, был создан специальный закон, регулирующий основные положения о региональном омбудсмене, но в дальнейшем закон утратил силу в пользу принятия более нового закона, включающего в себя точные формулировки полномочий.

Примером может служить Красноярский край, в котором был принят более новый закон, закон о Красноярском омбудсмене, устанавливающий основные положения касательно уполномоченного [31].

Можно сформулировать общий вывод, что на федеральном уровне институт Уполномоченного по правам человека регулирует три основных нормативных правовых акта. Конституция России устанавливает, что его назначение и освобождение от должности осуществляет нижняя палата российского парламента. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» устанавливает порядок назначения и освобождения от должности и иные основные вопросы. Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» устанавливает полномочия, цели, основные возможности осуществления деятельности Уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации. При этом, на уровне субъекта Федерации могут приниматься свои акты в соответствии с региональным законодательством.

Глава 2 Организационные основы функционирования института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

2.1 Роль, компетенция, функции, порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Уполномоченный по правам человека играет важнейшую роль в защите прав и свобод человека и гражданина. Он занимается защитой нарушенных прав, основываясь на международном и федеральном законодательстве. Омбудсмены в субъектах Российской Федерации также осуществляют защиту прав и свобод граждан в своих регионах. Уполномоченный по правам человека рассматривает жалобы от лиц, которые считают, что их законные права и свободы были нарушены. Рассматривая жалобы, проводя проверки, он обеспечивает возможность граждан дополнительно иметь механизмы защиты от неправомерного поведения органов государственной власти.

Институт Уполномоченного по правам человека не относится к органам государственной власти в привычном понимании, он выходит за рамки триады ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной. Данный институт является отдельным, не встроенным в общую структуру и систему органов государственной власти. Роль омбудсмана высока, поскольку органы государственной власти не влияют на него.

Ряд исследователей считают, что институт омбудсмана является частью системы органов государственной власти [5, с. 67]. С.К. Баум высказывает мысль, что омбудсмен олицетворяет законодательную ветвь власти, то есть представительную [2, с. 169]. Другие исследователи считают, что институт омбудсмана как институт законодательной ветви власти смог отделиться от нее и стать самостоятельным институтом [21, с. 253]. Также есть мнение исследователей, что поскольку институт российского омбудсмана не наделен полномочиями по принятию обязательных решений,

отнести данный институт к системе контролирующих органов было бы не совсем корректно. Решения российского омбудсмена носят, прежде всего, рекомендательный, а не обязательный характер и, таким образом, не позволяет отнести к какой-либо ветви власти и отнести к контролирующим (контрольным) или надзорным органам [17, с. 235].

Роль российского омбудсмена состоит в том, что при рассмотрении дел, поступивших от граждан, он обязан осуществлять независимый и беспристрастный подход к рассмотрению дел. Поскольку институт омбудсмена только развивается в нашей стране, его роль и положение еще далеко от стран Европы, где подобный институт зародился примерно век назад. Но несмотря на относительную новизну института, он продолжает развиваться. С каждым годом обращений граждан в адрес омбудсмена становится все больше, что подчеркивает особую роль института в Российской Федерации [25, с. 263].

Кроме вышеназванного, роль омбудсмена сводится к анализу поступивших жалоб, ведь обращения ярко и наглядно показывают, какие проблемы существуют в той или иной области. Накапливая опыт, омбудсмен может рекомендовать органам государственной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта внести изменения в нормативные правовые акты для обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина. Уполномоченный по правам человека осуществляет постоянный контроль за деятельностью органов исполнительной власти [23, с. 205].

Таким образом, Уполномоченный по правам человека играет огромную роль в осуществлении правозащитного процесса. Институт был создан в дополнение к существующим органам защиты. Не входя ни в одну ветвь власти, омбудсмен осуществляет свою деятельность беспристрастно и не опираясь на мнения органов государственной власти Российской Федерации и субъектов России. Важная роль состоит в том, что Уполномоченный по правам человека содействует реализации прав и свобод человека и гражданина, опираясь на Основной закон страны, федеральное

законодательство и законодательство субъектов. Также вся деятельность анализируемого института направлена на повышение качества нормативно-правового регулирования и эффективности деятельности государственных органов (прежде всего, исполнительной власти). Роль анализируемого института крайне важна в качестве посредника (медиатора) между органами государственной власти и гражданами. Уполномоченный по правам человека в том числе способствует становлению и развитию в Российской Федерации гражданское общество [22, с. 67].

Далее необходимо рассмотреть компетенцию и функции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Компетенция – это совокупность полномочий, которые были возложены властью на институт Уполномоченного по правам человека. В наиболее общем виде компетенция Уполномоченного по правам человека установлена в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Так, Уполномоченный по правам человека рассматривает жалобы заявителей. В качестве заявителя может выступать как гражданин Российской Федерации, так и лицо без гражданства или иностранный гражданин. Жалобы подаются на незаконные действия или бездействие органов государственной власти, при условии, что ранее лицо обжаловало эти решения в судебном или внесудебном порядке и считает их неправомерными. Если гражданин подает жалобу о нарушении прав и свобод на уровне субъекта федерации, Уполномоченный по правам субъекта федерации также принимает эту жалобу. Если гражданин также подал жалобу на федеральном уровне, жалоба будет рассматриваться на обоих уровнях.

Такие жалобы должны быть поданы в сроки не позднее года со дня предполагаемого начала нарушения прав и свобод органами государственной власти. Это означает, что граждане должны предъявлять свои жалобы в разумные сроки после нарушения. Жалоба должна быть подана в

установленным законом порядке в произвольной форме, но, соблюдая при этом, порядок. Важно отметить, что многие жалобы исходят от лиц, которые находятся в местах принудительного содержания. Администрации таких мест не имеют права просмотра жалоб от лиц. Не всегда такие требования соблюдаются администрациями, но карательных санкций за нарушения в Федеральном конституционном законе нет.

В случае получения жалобы Уполномоченный по правам человека имеет право либо принять жалобу к рассмотрению и начать прорабатывать вопрос о нарушении прав и законных интересов лица, либо провести разъяснение на предмет возможного наличия средств, которые лицо может использовать самостоятельно. Так, омбудсмен играет важную просветительскую роль по поводу доведения до заявителей правовых средств защиты. Он не только работает с жалобами, но и разъясняет вопросы права. Омбудсмен может передать жалобу органу или должностному лицу, если это относится к их компетенции. Уполномоченный по правам человека имеет право отказать в рассмотрении жалобы, при этом, такой отказ должен быть в обязательном порядке мотивированным. Закон запрещает обжаловать отказ от жалобы Уполномоченным по правам человека.

Как отмечают исследователи, «если Уполномоченный по правам человека получает информацию о массовом нарушении прав и свобод человека (например, в местах принудительного содержания), он может инициировать средства защиты прав и свобод человека в пределах своей компетенции» [26, с. 100].

При рассмотрении жалоб омбудсмен может обратиться в государственный орган с запросом по содействию в разрешении конкретного вопроса заявителя. Федеральный Уполномоченный по правам человека может обратиться к Уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации для осуществления содействия в рассмотрении жалобы.

Важно отметить, что при осуществлении работы над жалобами,

омбудсмен имеет право посещать органы государственной власти на федеральном уровне и на уровне субъекта федерации беспрепятственно. Беспрепятственно также может посещать и другие органы. Органы не могут отказать в предоставлении необходимых документов для рассмотрения жалобы. Должностные лица по запросу омбудсмена обязаны давать объяснения о нарушении прав и свобод человека. Ранее писалось, что исходя из федерального законодательства, омбудсмен обладает правом без препятствий посещать органы власти любого уровня – начиная от федерального и заканчивая местным. Он также вправе требовать прием должностных лиц, а также любых лиц, которые ведают предприятиями или учреждениями. К сожалению, законодательство не устанавливает ответственность лиц за возможное нарушение ими регламентированного порядка приема омбудсмена. В случае выявления нарушения в ходе проверки государственных органов или должностных лиц, омбудсмен обязан предпринять необходимые меры для восстановления нарушенных прав исходя из норм федерального конституционного закона [30, с. 512].

Омбудсмен в случае выявления нарушений, которые были описаны в жалобе, может в особом порядке (путем подачи административного искового заявления) обратиться в суд для восстановления нарушенных прав. Так, подобным путем омбудсмен взаимодействует с судебной ветвью власти. Также Уполномоченный по правам человека вправе обратиться в органы государственной власти Российской Федерации или в органы власти субъектов Российской Федерации с ходатайством о возбуждении внесудебного производства.

Иные не рассмотренные ранее полномочия омбудсмена можно отнести к рекомендательным, поскольку они не носят постоянный характер. Например, Уполномоченный по правам человека может выступить с докладом в Государственной Думе Российской Федерации, может обратиться туда же с предложением создания комиссии, которая бы смогла расследовать нарушения.

Немаловажную роль играют уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации. Федеральный омбудсмен вправе оказывать помощь омбудсменам субъектов согласно положениям закона.

Функции очень тесно переплетаются с компетенцией Уполномоченного по правам человека, но в наиболее общем виде можно выделить несколько таких функций:

- восстановительная функция – направлена на восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина посредством рассмотрения жалоб. Путем проведения омбудсменом различных мер согласно федеральному конституционному закону, нарушенные права восстанавливаются;
- медиаторная функция – данный институт выступает посредником между органами государственной власти Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, а также должностными лицами и человеком. Сторонам конфликта омбудсмен предлагает правовые способы решения проблемы;
- экспертная функция заключается в том, что данный институт может предлагать пути улучшения нормативных правовых актов как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта федерации;
- просветительская функция заключается в том, что принимая жалобы, омбудсмен может (одно из полномочий) предложить лицу, направившему жалобу, иные способы защиты нарушенных прав. Подобным образом развивается правовая культура и гражданское общество;
- координационная функция – омбудсмен осуществляет некую организацию деятельности субъектов и на федеральном уровне, создавая консультативные и совещательные органы;
- информационная функция осуществляется путем докладов ветвям власти о состоянии полноценной работы механизмов защиты прав и свобод человека в Российской Федерации;

- контрольная функция – «Уполномоченный по правам человека осуществляет независимый контроль прежде всего за исполнительной властью, осуществляющей реализацию основных направлений деятельности государства» [36, с. 69].

Таким образом, анализируемый институт занимается защитой нарушенных прав человека и гражданина. Роль российского омбудсмана состоит в том, что при рассмотрении дел, поступивших от граждан, он обязан осуществлять независимый и беспристрастный подход к рассмотрению дел. Накапливая опыт, омбудсмен может рекомендовать органам государственной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта внести изменения в нормативные правовые акты для обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина. Не входя ни в одну ветвь власти, омбудсмен осуществляет свою деятельность беспристрастно и не опираясь на мнения органов государственной власти Российской Федерации и субъектов России. Уполномоченный по правам человека содействует реализации прав и свобод человека и гражданина, опираясь на Конституцию Российской Федерации, федеральное законодательство и законодательство субъектов. Также омбудсмен своей деятельностью повышает качество нормативно-правового регулирования и повышает эффективность деятельности государственных органов (прежде всего, это касается исполнительной власти). Роль омбудсмана важна в качестве посредника (медиатора) между органами государственной власти и человеком. Уполномоченный по правам человека в том числе позволяет развивать в Российской Федерации гражданское общество.

Порядок назначения на должность Уполномоченного по правам человека предусматривает, что данная должность является назначаемой, а не выборной. На должность может претендовать лицо, которое является не моложе 35 лет (возрастной ценз), а также имеющее профессиональный ценз, который связан с непосредственной работой в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. В законе не установлены критерии понятия «лицо,

имеющее познания», не установлен и срок подобной деятельности, которую осуществляло лицо в данной сфере. Говорить о плюсах или минусах такой нормы законодателя весьма сложно, поскольку в нормативном правовом акте трудно закрепить абсолютно все положения.

Предлагать кандидатуру может ограниченный круг лиц, который перечислен в ст. 7 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Так, «предлагать лицо для замещения должности омбудсмена вправе Президент Российской Федерации, осуществляющий общий контроль за состоянием внутренней политики, Совет Федерации Российской Федерации, являющегося представителем законодательной ветви власти, а также депутаты Государственной Думы Российской Федерации и объединения в этой палате парламента. Согласно информации, размещенной на официальном сайте Уполномоченного по правам человека, кандидатура нынешнего омбудсмена была выдвинута партией, которая имеет членство в Государственной Думе Российской Федерации» [35].

Государственная Дума Российской Федерации тайным голосованием назначает на должность омбудсмена большинством голосов от общего числа депутатов. В законе не указано, сколько может быть кандидатур на избрания на должность. Например, в 2016 г. на должность Уполномоченного по правам человека претендовали 3 лица. Подтверждает назначение на должность Уполномоченного по правам человека соответствующее Постановление Государственной Думы Российской Федерации.

В установленное Государственной Думой Российской Федерации время омбудсмен обязан произнести присягу, текст которой приведен в вышеназванном законе. Текст охватывает наиболее общие положения о том, что лицо, избранное на должность, обязуется исполнять свои обязанности исходя из Конституции России, а также исходя из федерального законодательства. Ряд исследователей предлагает дополнить данную статью положением о том, что омбудсмен обязуется руководствоваться не только

государственным законодательством, но и международным, ведь большинство норм международного права были включены в национальное российское законодательство [30, с. 517].

Присяга является юридическим фактом вступления в должность. Полномочия нынешнего омбудсмана прекращаются после принесения присяги другим Уполномоченным по правам человека.

Важно отметить, что омбудсмен не может занимать данную должность более двух сроков подряд. Это связано со сменяемостью ветвей власти. Хотя институт омбудсмана не входит ни в одну ветвь власти, но сменяемость должности важна в целях обеспечения добросовестной защиты прав и свобод человека и гражданина. Омбудсмен не может заниматься деятельностью с целью получения прибыли, чтобы избежать возможного конфликта интересов, и не имеет права занимать иные государственные должности. Уполномоченный по правам человека не может состоять в политической партии и заниматься любой политической деятельностью, поскольку такая деятельность может повлиять на решения, осуществляемые омбудсменом. Такая деятельность может повлиять на недобросовестное решения спора, а также может вызвать конфликт интересов. При возникновении личной заинтересованности омбудсмен обязан сообщать о таких фактах (например, исполнение обязанностей связано с конфликтом интересов).

Уполномоченный по правам человека обладает иммунитетом, и не может быть привлечен к ответственности без согласия Государственной Думы Российской Федерации. Можно отметить, что подобные иммунитеты есть также у многих лиц, которые занимают или замещают высшие государственные должности.

В отношении порядка прекращения полномочий омбудсмана, необходимо разделить досрочное освобождение от должности, а также освобождение по истечению срока, установленного федеральным законодательством.

Порядок освобождения от должности Уполномоченного по правам

человека схож с порядком его назначения. Решение об освобождении омбудсмена от должности принимает большинство голосов депутатов Государственной Думы Российской Федерации при тайном голосовании. Такое решение может быть принято как после истечения общего срока его полномочий (5 лет).

Вступление нового Уполномоченного по правам человека в должность и принятие им присяги выступает юридическим фактом, после которого полномочия предыдущего омбудсмена прекращаются. Тем не менее, необходимо отметить, что полномочия омбудсмена не прекращаются в случае прекращения полномочий Государственной Думы Российской Федерации.

Если Уполномоченный по правам человека назначается на второй срок, то после окончания второго срока он больше не может занимать эту должность. Этот факт оформляется постановлением Государственной Думы Российской Федерации.

Второй причиной прекращения полномочий Уполномоченного по правам человека является осуществление деятельности, несовместимой с его статусом. Например, если омбудсмен занимается политической деятельностью или после проверки законодательным органом государственной власти оказалось, что омбудсмен состоит в какой-либо партии и осуществляет таким образом деятельность, прямо противоречащую с его статусом. Прекращение полномочий осуществляется Государственной Думой Российской Федерации в том случае, если Уполномоченный по правам человека не прекратит такую деятельность самостоятельно.

Третья причина прекращения полномочий омбудсмена – это когда Уполномоченный по правам человека совершил преступление, после которого Государственная Дума Российской Федерации должна принять решение о даче согласия о процессуальных мерах в отношении Уполномоченного по правам человека. Если Государственная Дума Российской Федерации в течение 24 часов не даст такое согласие, он

немедленно освобождается от должности.

Досрочно прекращаются полномочия Уполномоченного по правам человека в случае, если установлено, что он занимается деятельностью, прямо противоречащей федеральному конституционному закону, а также если в отношении него вступил в законную силу обвинительный приговор суда, то есть если он совершил уголовное преступление. Полномочия российского омбудсмента могут прекратиться нижней палаты российского парламента из-за его стойкого заболевания, которое непосредственно влияет на осуществление деятельности омбудсменом. Критерий подобной оценки – длительность времени, в течение которого он не мог осуществлять полномочия (4 месяца подряд. Так, при наличии стойкого заболевания, которое непосредственно влияет на осуществление деятельности в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, омбудсмен прекращает свои полномочия.

Уполномоченный по правам человека может подать заявление (в Аппарат Государственной Думы Российской Федерации, поскольку это не урегулировано в вышеназванном законе) о досрочном прекращении своей деятельности. После досрочного освобождения должен быть назначен новый Уполномоченный по правам человека в течение двух месяцев со дня досрочного освобождения предыдущего омбудсмента.

Таким образом, порядок назначения на должность омбудсмента схож с порядком назначения подобных должностей в странах Европы. Данная должность является назначаемой, а не выборной. На должность может претендовать лицо не моложе 35 лет (возрастной ценз), также имеющее профессиональный ценз, который связан с непосредственной работой в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Предлагать лицо для замещения должности Уполномоченного по правам человека вправе Президент Российской Федерации, осуществляющий общий контроль за состоянием внутренней политики, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, являющегося представителем законодательной ветви

власти, а также депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и объединения в этой палате парламента. Он не может занимать данную должность более двух сроков подряд. Порядок освобождения от должности омбудсмена схож с порядком его назначения. Большинство голосов от общего количества депутатов при тайном голосовании решается вопрос об освобождении омбудсмена от должности.

2.2 Правовые гарантии деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Правовые гарантии деятельности тесно связаны с полномочиями и правовыми основами Уполномоченного по правам человека. Гарантии означают возможность и право омбудсмена осуществлять свою деятельность. Так, в целях исполнения возложенных на российского омбудсмена задач, он принимает и рассматривает жалобы заявителей на возможные нарушения прав и свобод человека и гражданина. Рассматривая жалобу, омбудсмену может понадобиться дополнительная информация или документы для наиболее полного и всестороннего рассмотрения. Поэтому одной из правовых гарантий является то, что Уполномоченный по правам человека вправе беспрепятственно посещать все органы государственной власти и иные предприятия и учреждения. Такое положение закреплено на федеральном уровне, поэтому норма находит свое распространение и в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Если заявитель из мест принудительного содержания подал жалобу Уполномоченному по правам человека, то он имеет право получить необходимые документы и материалы для рассмотрения жалобы. Поскольку для нарушений в местах принудительного содержания необходимы доказательства в противоправных деяниях, Уполномоченный вправе запросить необходимые документы или материалы в отношении лица, подающего жалобу.

Важной правовой гарантией можно считать получение объяснений от должностных лиц касательно вопросов, которые возникают по время рассмотрения жалобы омбудсменом. В федеральном законодательстве нет установленных форм для подобных разъяснений. Кроме этого, законом не предусмотрен вид таких объяснений – в каком виде (письменном или устном) должны быть получены объяснения. Омбудсмен в каждой конкретной ситуации решает вопрос о подобных разъяснениях [40, с. 398].

Еще одной правовой гарантией выступает проведение проверок деятельности государственных органов власти самостоятельно Уполномоченным по правам человека или совместно с такими органами. Чаще всего, подобные проверки позволяют уменьшить дисбаланс в отношениях между гражданами и органами государственной власти (их должностными лицами). Уполномоченный по правам человека является медиатором (посредником) между этими двумя субъектами.

Также, важной правовой гарантией является закрепленное в федеральном законодательстве право поручать проведение различных проверок и исследований, которые необходимы для рассмотрения жалобы заявителя. Проверки проводятся различными органами, которые являются компетентными в определенных вопросах.

Еще одна правовая гарантия Уполномоченного по правам человека, установленная в законе – это знакомство с любыми делами, которые вступили в законную силу, если это необходимо для наиболее полного и всестороннего рассмотрения жалобы заявителя.

Можно выделить подзаконные акты Президента Российской Федерации, которые косвенно влияют на правовой статус осуществления деятельности Уполномоченным по правам человека. Например, Указ Президента России, устанавливающий социальные гарантии омбудсмена. Данный подзаконный акт устанавливает, что после осуществления своей деятельности лица, замещавшие государственные должности Российской Федерации (а Уполномоченный по правам человека является постоянно

действующей должностью и институтом защиты прав и свобод человека и гражданина), имеют право на ежемесячную доплату к страховой пенсии по старости.

Также можно выделить как некую правовую гарантию нормы, указанные в Указе Президента Российской Федерации, который затрагивает вопросы поощрительного характера омбудсмена. Согласно этому подзаконному акту, омбудсмену выплачивается каждый месяц денежное поощрение, которое составляет трехмесячное денежное вознаграждения. Данный указ действующий, информации об отмене данного акта нет. Акт был направлен прежде всего на совершенствование оплаты труда российского омбудсмена исходя из его деятельности, которая связана с механизмами защиты прав и свобод граждан.

Правовые гарантии деятельности российского омбудсмена весьма общие и не находят свою конкретизацию в федеральном законодательстве. Многие правозащитники и юристы, связанные с данной областью, считают, что необходимо расширять полномочия омбудсмена, а, следовательно, повышать его роль и расширять правовой иммунитет. Полномочия омбудсмена должны быть расширены путем внесения соответствующих поправок в законодательство и что нынешних полномочий не хватает омбудсмену для полного рассмотрения жалоб [40, с. 399].

У лиц, которые занимаются государственной деятельностью, существует специальный статус, сопряженный с его непосредственными полномочиями. Чем больше полномочий у лица, тем больше у него правового иммунитета, поскольку с одной стороны – ограничивается правосубъектность лица (например, невозможность заниматься коммерческой деятельностью), с другой – существует высокая опасность со стороны недобросовестных граждан, которые действуют вне рамок правового поля. Подобным преимуществом выступает правовой иммунитет, который отчасти защищает властных лиц, позволяющий не соблюдать некоторые общие нормы законодательства.

Правовые иммунитеты Уполномоченного по правам человека отчасти были затронуты выше. Можно выделить общую категорию правового иммунитета – правовая неприкосновенность. Как отмечают исследователи, «ее можно разделить на материальный элемент (привлечение к административной и уголовной ответственности) и процессуальный элемент (применение действий административно-процессуальных и уголовно-процессуальных)» [36, с. 69].

В данном случае нельзя отождествлять неприкосновенность с личной неприкосновенностью. Уполномоченный по правам человека, являясь лицом, на которое были возложены определенные полномочия, является прежде всего лицом публично-правового характера, то есть у омбудсмана правовая неприкосновенность. Такой вид неприкосновенности является наиболее высокой гарантией защиты Уполномоченного по правам человека.

К правовым иммунитетам также можно отнести положение закона о том, что Уполномоченный по правам человека не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности иначе как с согласия Государственной Думы Российской Федерации.

Согласно Регламенту Государственной Думы Российской Федерации, «без согласия Государственной Думы Российской Федерации Уполномоченный по правам человека не может быть задержан, арестован, подвергнут обыску (за исключением случаев задержания на месте преступления), а также личному досмотру (за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц). В случае задержания Уполномоченного по правам человека на месте преступления должностное лицо, произведшее задержание, немедленно уведомляет об этом Государственную Думу Российской Федерации, которая должна принять решение о даче согласия на дальнейшее применение этой процессуальной меры. При неполучении в течение 24 часов согласия Государственной Думы Российской Федерации на задержание Уполномоченный должен быть немедленно освобожден» [19].

Многие правовые иммунитеты связаны с непосредственно осуществляемой деятельностью омбудсмена и направлены на защиту его от посягательств со стороны людей и граждан, а также со стороны органов государственной власти, которые могут быть заинтересованы в разрешении конкретной ситуации, описанной заявителем в жалобе.

Можно сформулировать общий вывод, что правовые гарантии деятельности Уполномоченного по правам человека тесно связаны с полномочиями и правовыми основами деятельности анализируемого института. В целях исполнения возложенных на омбудсмена задач, он принимает и рассматривает жалобы заявителей на возможные нарушения прав и свобод человека и гражданина. При рассмотрении жалоб от заявителей для наиболее полной картины нарушения основных прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный по правам человека имеет право беспрепятственно получать необходимые документы и материалы, знакомиться с ними, беспрепятственно проходить в учреждения или предприятия, получать объяснения от органов государственной власти в целях разрешения конфликта между лицами и органами государственной власти. Как показало проведенное исследование, правовые гарантии деятельности Уполномоченного по правам человека весьма общие и не конкретизированы в федеральном законодательстве.

Глава 3 Основные направления совершенствования института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

3.1 Проблемы правового регулирования деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих деятельность Уполномоченного по правам человека, и правоприменительной практики в данной сфере позволяет выявить ряд существенных проблем правового регулирования.

Так, рассматривая весь перечень полномочий Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, А.М. Беляцкая справедливо отмечает, что законодательно его функции гораздо шире, чем у «классического» омбудсмана (шведско-финской модели), и «включают не только проверку соблюдения процедур и норм, но также, а возможно, и в первую очередь, восстановление нарушенных прав, анализ действующего законодательства о правах и свободах с целью его совершенствования» [3, с. 44]. Но учитывая все это, главенствующим является тот факт, что законодатель не наделил Уполномоченного распорядительными (властными) функциями, что сводит его деятельность к рекомендательной. Из этого следует, что эффективность омбудсмана во многом зависит от авторитета и поддержки государства и общества в целом.

Еще одной проблемой, как справедливо отмечает З.Д. Маказиева, является то, «что Уполномоченный по правам человека действует только после получения жалобы, и только в исключительных случаях способен действовать по собственной инициативе, например: защита прав граждан, которые в силу физических или психологических особенностей не могут использовать правовые средства защиты; массовые нарушения прав и свобод, но это далеко не все случаи, когда было бы уместно действовать непосредственно» [16, с. 118]. В данной связи можно согласиться с мнением

ряда исследователей о том, что «возможность, расширяющая категорию случаев, по которым Уполномоченным по правам человека могут действовать по своей инициативе (информация, полученная из средств массовой информации, к примеру), значительно повысила бы эффективность работы данного института» [20, с. 455].

В отношении проблем функционирования рассматриваемого института можно отметить, что многие региональные Уполномоченные по правам человека в субъектах федерации обладают правом предлагать изменения законодательства напрямую. Вместе с тем, Уполномоченные по правам человека далеко не во всех регионах обладают таким правом, что создает определенные трудности в функционировании данного института.

Можно отметить, что для наилучшего использования возможностей исследуемого института, было бы логичным предоставить право законодательной инициативы всем региональным Уполномоченным по правам человека, а также Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации. Это позволило бы эффективно использовать потенциал данного института.

Так, например, А.И. Спиридонов отмечает, что «к сожалению, Конституция Российской Федерации не наделила омбудсмена правом законодательной инициативы. Между тем практика зарубежных стран свидетельствует, что решение многих проблем, с которыми обращаются граждане к омбудсмену, напрямую зависит, как уже говорилось, от изменения действующего законодательства. Поэтому обладание таким правом усилило бы статус этого должностного лица, предоставило бы ему возможность оказывать влияние на правотворчество, инициировать реформы в области прав человека» [27, с. 93].

Кроме того, необходимо также обратить внимание на тот факт, что в действующем Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» ничего не говорится о таком правомочии Уполномоченного, как проведение юридической экспертизы

законопроектов, поступающих на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Как отмечают С.Г. Трифонов, «наделение Уполномоченного по правам человека указанным правом позволит ему осуществлять защиту прав граждан уже на стадии принятия законопроекта в Государственной Думе Российской Федерации, а реализация двух этих предложений, несомненно, усилит авторитет и расширит предметную компетенцию российского омбудсмана, позволив ему более эффективно и полноценно осуществлять защиту прав и свобод граждан России» [28, с. 299].

В современном обществе все чаще наблюдаются случаи нарушения прав граждан не только из-за действий или бездействия государственных служащих, но также в результате неправомερных постановлений, принятых государственными органами.

Крайне важно, чтобы Уполномоченный по правам человека имел право обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации для проверки соответствия нормативно-правовых актов Основному закону страны. Несмотря на то, что отдельные законы субъектов федерации предусматривают возможность региональным Уполномоченным по правам человека обращаться в конституционные суды, в настоящее время это право используется лишь для проверки соответствия законов и не отличается от обычной жалобы, поданной гражданином. Следовательно, Уполномоченные по правам человека не могут обращаться напрямую в Конституционный Суд Российской Федерации для рассмотрения ключевых вопросов, касающихся защиты прав человека на региональном уровне. В связи с этим можно отметить, что расширение полномочий Уполномоченных по правам человека в данной области способствовало бы более эффективной защите прав граждан. Если анализируемому институту будет предоставлена возможность обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации, это позволит провести глубокий анализ соответствия нормативно-правовых актов основным принципам и ценностям, закрепленным в Конституции Российской

Федерации. Такой шаг содействовал бы совершенствованию правовой системы и созданию благоприятного правового окружения для защиты прав человека на региональном уровне.

В данной связи, как справедливо отмечают А.Я. Филиппова и К.П. Федоров, «для уточнения правового статуса региональных Уполномоченных по правам человека необходимо включение их в работу комиссий по помилованию и укрепление их позиции в защите прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Это можно достичь путем введения в российское законодательство норм международного права, регулирующих национальный превентивный механизм, а также предоставления Уполномоченным полномочий для координации участников национального превентивного механизма, которые имеют право посещать учреждения, где исполняются наказания» [37, с. 51].

В соответствии с п. 2 ст. 11 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», данный орган не может участвовать в политической деятельности или быть членом политических или других общественных объединений, преследующих политические цели. Однако, как справедливо отмечает В.В. Фисина, «в его работе может возникать риск того, что институт омбудсмана может стать инструментом для лоббирования интересов различных некоммерческих организаций, граждан и должностных лиц, в том числе, и имеющих выраженную политическую направленность» [38, с. 687]. Данный автор также отмечает, что «такие риски могут проявиться в различных аспектах деятельности Уполномоченного по правам человека:

- восстановление прав граждан, не входящих в определенные общественные объединения или политические партии, может представлять риск селективности и коррупции в правозащитной работе;
- работа по усовершенствованию законодательства о различных категориях прав человека может связываться с риском

игнорирования системных проблем и недостаточного внимания к защите определенных конституционных прав;

- правовое просвещение, ориентированное только на информацию о правах и свободах граждан, может не учитывать необходимость предоставления знаний о обязанностях и ответственности, а также о правах и свободах других лиц, что может привести к ошибочным представлениям;
- международное сотрудничество, инициирование взаимодействия или ратификация документов, не отвечающих национальным интересам и традиционным моральным ценностям российских граждан, может усугубить международные отношения» [38, с. 688].

В настоящее время наблюдается определенная сложность в трактовке термина «политическая деятельность» в нормах действующего законодательства, которая направлена исключительно на некоммерческие организации, что определенно, может создать препятствия для деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах федерации, так как существует риск запрета их деятельности из-за неоднозначности законодательства в этой области.

Для решения данной проблемы целесообразно уточнить на законодательном уровне, какие конкретно виды деятельности запрещены Уполномоченным по правам человека, с тем чтобы четко разграничить понятия «правозащитной» и «политической» деятельности. Подобное разграничение способствует более эффективному контролю над деятельностью Уполномоченных по правам человека и предотвращению случаев незаконной политической активности с их стороны.

При этом необходимо учитывать, что Уполномоченные по правам человека играют важную роль в обеспечении защиты прав граждан и благоприятного правового окружения в стране. Поэтому при определении понятия «политической деятельности» необходимо понимать, что омбудсмен может заниматься исключительно правозащитной деятельностью, которая

направлена на защиту прав граждан и обеспечение их законных интересов, а не политической деятельностью, направленной на изменение политической системы или власти. Поэтому разграничение понятий «правозащитной» и «политической» деятельности может стать важным шагом для совершенствования законодательства в области защиты прав человека и обеспечения эффективного контроля за деятельностью омбудсмена. Это поможет создать благоприятное правовое окружение для защиты прав граждан и содействовать укреплению правовой системы в России.

А.Д. Юдина отмечает, что «в государствах с децентрализованной политической системой возможны три варианта реализации института Уполномоченного по правам человека:

- вариант, который предусматривает существование исключительно национального или федерального уполномоченного;
- существование уполномоченных в субъектах федерации или автономных образованиях унитарного государства при отсутствии национального уполномоченного;
- одновременное существование национального и региональных уполномоченных.

В Российской Федерации институт уполномоченного реализуется в соответствии с третьим вариантом» [41, с. 328].

В условиях Российской Федерации, с ее обширной территорией, представляется необходимым создание должности уполномоченного по правам человека в различных регионах страны, что обусловлено особенностями экономического, социального и гуманитарного развития государства, непосредственно взаимосвязанными с обеспечением прав и свобод человека.

Следует отметить, что нормирование деятельности региональных уполномоченных входит в компетенцию законодательных органов государственной власти отдельных субъектов Российской Федерации. При этом важно подчеркнуть, что в системе государственной защиты прав

человека не предусмотрена вертикальная иерархия власти: каждый региональный уполномоченный действует автономно и не подотчетен каким-либо государственным органам или их представителям, включая федерального уполномоченного.

Тем не менее, система омбудсменов в субъектах федерации должна базироваться на общих принципах организации их деятельности, иметь единые подходы к формированию и основываться на одинаковом понимании задач и полномочий этого института как самими уполномоченными, так и всеми государственными органами.

В настоящее время отсутствует единое решение по этим вопросам. В законодательстве некоторых регионов Российской Федерации уполномоченным предоставляется право подавать ходатайства о возбуждении дисциплинарных, административных или уголовных дел, в то время как в других регионах уполномоченные не обладают таким правом.

Некоторые региональные уполномоченные имеют возможность принимать меры для разрешения споров между гражданами и их законными представителями с одной стороны, и государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, чьи действия обжалуются, – с другой стороны. Это означает, что они могут выступать в роли посредника. В других регионах уполномоченные не обладают такими полномочиями.

Так, в 69 регионах Российской Федерации установлены законодательные сроки рассмотрения заключений омбудсменов государственными органами. В большинстве случаев этот срок составляет один месяц, но в одном регионе – 15 дней, а в семи регионах – 14 дней. При этом, в 8 регионах не определен конкретный срок рассмотрения.

В 30 регионах России уполномоченные по правам человека обладают правом законодательной инициативы, в то время как в 55 регионах это право отсутствует.

В 67 регионах России предусмотрено создание собственных аппаратов

для поддержки работы уполномоченных по правам человека, но в 18 регионах их деятельность обеспечивается аппаратом органа исполнительной власти региона. Из этих 67 регионов, в шести уполномоченные также занимаются защитой прав детей, в четырех - защитой прав детей и предпринимателей, а в одном регионе - защитой прав коренных народов и народов с небольшим числом представителей.

В 45 регионах России сотрудники аппаратов уполномоченных по правам человека занимают должности государственной гражданской службы. В 22 регионах, помимо этого, предусмотрены и другие должности в соответствии с законодательством этих регионов.

Ответственность за препятствие деятельности уполномоченных по правам человека закреплена в законах об административных правонарушениях только в 70 регионах Российской Федерации.

Можно отметить, что процесс создания в субъектах института Уполномоченного по правам человека происходил достаточно медленно: в течение первых семи лет после принятия Федерального конституционного закона из 89 имевшихся в то время субъектов в менее половины из них был создан институт уполномоченного на основании соответствующих законов субъектов. Первые уполномоченные при реализации своих полномочий столкнулись с проблемой нехватки федерального законодательства, регулирующего их статус, институциональную компетенцию и деятельность. Отсутствие правового акта не снижало уровень эффективности деятельности уполномоченных, но делало невозможным реализацию в рамках их полномочий государственной гарантии равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от места жительства (ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации). Иногда такие нормы в законах субъектов присутствовали, но не подкрепленные нормами федерального законодательства они оставались декларативными или прямо противоречили ему и впоследствии приводились в соответствие с ним. Все это порождало неоднозначность в понимании института уполномоченного как такового,

содержания его правового статуса и границ реализации установленных соответствующими законами субъектов полномочий, а в конечном итоге не выстраивалось четкой парадигмы самого института.

Одной из главных являлась проблема урегулирования правового статуса института уполномоченного, прежде всего, закрепления основ его независимости, так как не во всех субъектах он создавался как подлинно независимый: ни при высшем должностном лице субъекта, ни при законодательных (представительных) органах. Имела место финансовая и организационная зависимость: не везде финансирование деятельности уполномоченного и его аппарата указывалось отдельной строкой в бюджетах субъектов, а аппарат уполномоченного не всегда являлся юридическим лицом. Это приводило к обслуживанию, например, деятельности уполномоченного работниками аппаратов органов законодательной или исполнительной власти субъекта.

В настоящее время укреплению независимости института уполномоченного по правам человека служит норма закона, которой установлен запрет уполномоченному быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели. Эта норма исключает возможность влияния на деятельность уполномоченного его политических пристрастий или принятия им решений с учетом политической конъюнктуры или уставных положений той или иной политической партии.

Повышению уровня независимости института уполномоченного способствует положение, устанавливающее обязанность законодательного (представительного) органа субъекта проведения консультаций с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в случае принятия решения о досрочном прекращении полномочий уполномоченного субъекта.

На независимость уполномоченного напрямую влияют основания прекращения его полномочий в соответствии с законодательством. Учитывая

юридическое закрепление в рассматриваемой главе сложившейся практики назначения (избрания) уполномоченного на должность на срок не более чем на пять лет, невозможно не оценить важность установления на федеральном уровне исчерпывающего перечня случаев досрочного прекращения полномочий уполномоченного. К ним, в частности, относится смерть уполномоченного; подача им письменного заявления о сложении полномочий; его неспособность по состоянию здоровья, установленная в соответствии с медицинским заключением, или по иным причинам в течение длительного времени (не менее четырех месяцев) исполнять свои обязанности и др.

Еще одним основанием досрочного прекращения полномочий уполномоченного, на которое следует обратить внимание, является утрата доверия в случаях, предусмотренных ст. 131 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [33]. Ранее в некоторых законах субъектов об уполномоченном присутствовала норма, когда к случаям досрочного прекращения полномочий уполномоченного относилась «утрата доверия» без определения содержания данного понятия или установления формальных критериев, на которые мог бы опираться законодательный (представительный) орган субъекта в случае оценки основания прекращения пребывания в должности уполномоченного; иные случаи, формальное определение которых было затруднено, что ставило под сомнение определенность правовой нормы как таковой.

Принимаемые законодательными (представительными) органами субъектов законы субъектов об уполномоченном, как правило, отражали текущую общественно-политическую ситуацию в субъектах и соответственно требования к кандидатуре на должность уполномоченного и порядок ее выдвижения и назначения во многом были обусловлены ею. Единых требований к кандидату на должность уполномоченного в субъектах не существовало. Так, например, требования к кандидату о наличии высшего юридического образования, ученой степени в области права зачастую

исключали возможность выдвижения кандидатов от общественных объединений, имеющих высокий авторитет в обществе, так как многие из них в рамках уставной деятельности своих общественных объединений защищали права человека и без наличия соответствующих условий. Вместе с тем кандидаты, выдвигаемые органами государственной власти – бывшие работники правоохранительных органов – имели заслуги в своих ведомствах, но не были известны общественности, так что вряд ли они соответствовали требованию «обладать общественным авторитетом».

Любой кандидат на должность уполномоченного не соответствовал требованию «о наличии опыта правозащитной деятельности» в приведенной формулировке. Не все кандидаты могли иметь, например, стаж работы по юридической специальности не менее десяти лет. Многим кандидатам, соответствующим другим требованиям, закрепленным в законах, мешал установленный в них возрастной ценз – 35 лет. Более того, как отмечает Е.М. Якимова, «не всегда и не все требования, установленные в законах об уполномоченных в субъектах к кандидатуре на должность уполномоченного, соблюдались, или все они не соблюдались (на начальной стадии развития института уполномоченного) при назначении на должность уполномоченного по правам человека» [42, с. 724].

Учитывая эти обстоятельства, абсолютно логичным является унификация требований к кандидатуре на должность уполномоченного в рамках выработки основных критериев единого подхода к правовому регулированию данного института. На должность уполномоченного может быть назначен (избран) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет (для должности федерального уполномоченного – 35 лет), обладающий безупречной репутацией, имеющий высшее образование, а также познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты. Учитывая то, что субъекты федерации должны были привести нормы соответствующих законов в соответствие с федеральными, из требований к кандидатуре на должность Уполномоченного по правам человека исключены такие

формально неопределенные требования, как «иметь высокий авторитет», «пользоваться доверием общественности», «обладать высокими моральными качествами» и им подобные. Обращает на себя корректно сформулированное требование о наличии у кандидата опыта защиты прав и свобод человека и гражданина, а не наличие «опыта правозащитной деятельности», как это было закреплено в законах субъектов, поскольку нормативно закрепленного определения понятия «правозащитная деятельность» не имеется.

Укреплению независимости института Уполномоченного по правам человека также послужило законодательное закрепление на федеральном уровне правовой нормы, согласно которой истечение срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта или его роспуск не влечет прекращения полномочий уполномоченного по правам человека в субъекте федерации. Указанное положение подразумевает, что даже при изменении состава законодательного органа или его роспуске, Уполномоченный по правам человека продолжает осуществлять свои обязанности независимо от изменений в политической обстановке. Такое положение способствует обеспечению независимости и эффективности деятельности анализируемого института.

Важной проблемой также выступает отсутствие правового регулирования компетенции уполномоченного на федеральном уровне взаимодействия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и организациями федерального подчинения. Омбудсмены на уровне субъекта федерации имели право только на принятие решений или реагирование на действия (или бездействие) органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц в субъекте, при нарушении прав и свобод граждан. В данной связи возникает вопрос о недостаточном объеме компетенции региональных омбудсменов в случаях, когда гражданские права и свободы нарушаются указанными структурами. В первоначальных редакциях законов субъектов компетенция уполномоченного распространялась на действия

(бездействие) указанных государственных органов и их должностных лиц, но впоследствии, на основании актов прокурорского реагирования указанные нормы были исключены из текстов законов, как противоречащие законодательству Российской Федерации.

Региональные Уполномоченные по правам человека уже длительное время стараются решить данную проблему, поскольку большая часть жалоб граждан, поступающих в рамках их деятельности, связана с действиями (или бездействием) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Вместе с тем, как правило, руководители этих органов не предоставляют сведения и документы, а также не дают объяснений должностным лицам региональных уполномоченных. В таких условиях взаимодействие выстраивалось зачастую на основе личных отношений уполномоченного с руководителями территориальных органов, а в дальнейшем – путем заключения соглашений о взаимодействии, а также в рамках членства в общественных советах как при уполномоченных, так и при территориальных органах.

В рамках компетенции уполномоченного особо стоял вопрос необходимости закрепления его полномочий в части разрешительных процедур при взаимодействии с органами и учреждениями пенитенциарной системы Российской Федерации, поскольку на осужденных и лиц, заключенных под стражу, приходилось значительное число обращений к уполномоченному.

В Федеральном законе в настоящее время отражена обязанность администраций мест принудительного содержания направлять уполномоченному жалобы лиц, находящихся в местах принудительного содержания, адресованные ему, в течение 24 часов, исключая их просмотр указанными администрациями.

У Уполномоченных по правам человека появилось и еще одно право, реализация которого позволяет повысить уровень качества получаемой информации от лиц, содержащихся в учреждениях пенитенциарной системы,

и соответственно уровень эффективности их защиты. Статья 38 Закона от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» [34] дополнена частью шестой, которая закрепила право уполномоченных при осуществлении своих полномочий беседовать с осужденными и лицами, заключенными под стражу, наедине, в условиях, позволяющих представителю администрации учреждения, исполняющего наказания, или следственного изолятора видеть беседующих, но не слышать их. Статьей 2 Федерального закона ст. 24 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации [29] дополнена ч. 21 аналогичного содержания в отношении осужденных.

В целом следует отметить, что на практике можно наблюдать недостаточное информирование населения о работе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Появление института омбудсмана, как одного из методов государственной защиты нарушенных прав и свобод человека, представляет собой важный этап в развитии Российской Федерации в качестве правового и демократического государства. Вместе с тем, хотя Уполномоченный по правам человека и задумывался как представитель гражданского общества, который должен идентифицировать проблемы граждан, данный институт в настоящее время не пользуется широкой популярностью среди населения. Это может быть связано с недостаточной осведомленностью граждан о его функциях и возможностях, а также с недоверием к государственным институтам в целом.

3.2 Перспективы развития института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Уполномоченный по правам человека как институт государственной власти развивается, находит свою поддержку у граждан, что позволяет стремиться к наиболее обоснованному и независимому рассмотрению жалоб заявителей. В современных условиях анализируемый институт

зарекомендовал себя как посредник между обществом и властью. Поскольку права и свободы человека и гражданина являются неотъемлемой частью защиты Российской Федерации как государства, институт омбудсмана является наиболее актуальным институтом на сегодняшний день.

Вместе с тем, в настоящее время возникают серьезные опасения относительно эффективности института Уполномоченного по правам человека. Одной из основных проблем, которая снижает его эффективность, является его факультативный характер.

Как отмечает ряд исследователей, в данном аспекте факультативность означает, что ответы на постановления и рекомендации этого органа не обязательны для государственных органов. В результате, процент случаев, в которых удается восстановить нарушенные права, остается крайне низким [46, с. 157].

К сожалению, статистика, размещенная на официальном сайте Уполномоченного по правам человека, говорит о том, что жалобы от заявителей поступают в довольно большом объеме, но из-за рекомендательного характера полномочий омбудсмана не все жалобы возможно рассмотреть в полном объеме. Указанную проблему можно напрямую связать с нормативным регулированием деятельности омбудсмана. В федеральном законодательстве полномочия омбудсмана не императивны, никакой ответственности у органов государственной власти Российской Федерации, а также у органов государственной власти субъектов Российской Федерации нет за, например, непредоставление запрашиваемых Уполномоченным по правам человека необходимых документов для рассмотрения жалобы. В данной связи некоторые исследователи предлагают ужесточить административное законодательство, которое касается неисполнение предписаний Уполномоченного по правам человека [45, с. 639], с чем трудно не согласиться.

Для преодоления проблемы недостаточной информированности населения о работе Уполномоченного по правам человека требуются

конкретные меры, направленные на укрепление его полномочий и обеспечение обязательного исполнения его постановлений и рекомендаций. Важно создать юридически обязательный механизм, который будет гарантировать, что государственные органы должны реагировать на указания и рекомендации Уполномоченного по правам человека и предпринимать конкретные действия для восстановления нарушенных прав. Это позволит повысить эффективность работы института Уполномоченного по правам человека и обеспечить более надежную защиту прав и свобод граждан.

Кроме того, следует произвести системные изменения в законодательстве, чтобы предоставить Уполномоченному по правам человека больше возможностей и ресурсов для расследования жалоб и назначения соответствующих санкций в случае выявления нарушений прав. Важно улучшить доступ к информации, расширить полномочия и увеличить финансирование Уполномоченного по правам человека.

Выступая посредником между органами государственной власти и людьми, омбудсмен должен иметь более четкие полномочия, закрепленные в федеральном законодательстве. Без внесения соответствующих поправок в действующее федеральное законодательство роль Уполномоченного по правам человека будет номинальной.

Одной из значимых проблем, связанных с деятельностью Уполномоченного по правам человека, является отсутствие права законодательной инициативы. Это создает серьезные трудности при реализации механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина. Уполномоченный по правам человека получает множество жалоб от граждан и обладает информацией о тех областях общественной жизни, которые нуждаются в регулировании для улучшения механизмов защиты прав и свобод.

Как было ранее определено в ходе проведенного исследования, Уполномоченный по правам человека имеет право направлять доклады в Государственную Думу Российской Федерации. Тем не менее, на данный

момент федеральное законодательство не обязывает данную палату парламента учитывать эти доклады и использовать их в законодательной деятельности. Таким образом, Уполномоченный по правам человека вправе включать рекомендации в свои доклады, направляемые в Государственную Думу Российской Федерации, но они не обладают императивным характером. Это означает, что рекомендации Уполномоченного по правам человека не являются обязательными для исполнения и не имеют юридической силы. В связи с этим, необходимо рассмотреть возможность внесения изменений в законодательство, чтобы обеспечить обязательность учета рекомендаций Уполномоченного по правам человека в законодательной деятельности Государственной Думы Российской Федерации. Это позволит повысить эффективность работы института Уполномоченного по правам человека и обеспечить более надежную защиту прав и свобод граждан.

Для решения данной проблемы необходимо внести изменения в федеральное законодательство, чтобы предусмотреть механизмы, обязывающие Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации принимать во внимание доклады Уполномоченного по правам человека и учитывать их при принятии законов. Это позволит существенно повысить эффективность механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина.

Одной из проблем института Уполномоченного по правам человека является отсутствие обязательности учреждения подобной должности в субъектах Российской Федерации. Не так давно был сделан важный шаг законодателя в области регулирования полномочий омбудсменов в субъектах Российской Федерации – принят Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», который допустил наравне с другим федеральным законом создание должности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Вместе с тем, законодатель в данной ситуации не реализовал строгое

предписание в каждом субъекте Российской Федерации создавать подобную должность. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе по своему усмотрению создавать или не создавать на территории субъекта орган. Так, согласно вышеназванному закону, «должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации может учреждаться в целях обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина на территории соответствующего субъекта Российской Федерации» [32].

Региональные омбудсмены позволяют наладить связь между государством и обществом в области прав и свобод. Эффективность института будет высока при исправлении проблем, которые накопил данный институт за все время его существования – начиная с пробелов в законодательстве, регулирующего полномочия российского омбудсмена и заканчивая ответственностью за нарушение процедурных правил должностными лицами.

Некоторые авторы считают, что необходимо «ужесточить требования к Уполномоченному по правам человека нормой о том, что занимать должность может гражданин не моложе 35 лет, обладающий познаниями в области прав и свобод человека и гражданина, опытом их защиты, со стажем работы в сфере юриспруденции не менее 10 лет, имеющий высшее юридическое образование» [44, с. 179].

Данное предложение безусловно имеет право на существование, вместе с тем, можно отметить, что действующие требования, установленные федеральным законодателем исчерпывающие.

В долгосрочной перспективе рекомендуется провести детальное сравнительно-правовое сопоставление с теми европейскими странами, которые имеют более давнюю историю института омбудсмен.

В данной связи, с учетом исторического опыта зарубежных стран предлагается расширить полномочия Уполномоченного по правам человека

Российской Федерации в соответствующем профильном федеральном конституционном законе, преобразовав его рекомендательные функции в полновластные полномочия, которые будут обязательными для выполнения органами государственной власти Российской Федерации.

Для повышения эффективности правозащитной деятельности в рассматриваемом аспекте, представляется целесообразным дополнить ст. 31 Федерального закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» часть 2 следующего содержания: «Данные предложения и замечания обязательны для рассмотрения субъектами, указанными в части 1 настоящей статьи, которые, в течение одного месяца со дня получения предложения или замечания, обязаны дать Уполномоченному по правам человека письменный ответ о результатах рассмотрения».

Необходимо наделить Уполномоченного по правам человека не только правом законодательной инициативы, но и полномочием обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации не только по вопросам, которые прямо перечислены в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», но и добавить положения о том, что омбудсмен вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии нормативных правовых актов и договоров Конституции Российской Федерации, чтобы наиболее полно охватить механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина.

Как отмечают исследователи, «создание хорошо организованных и эффективно функционирующих институтов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах будет способствовать развитию и укреплению принципов правового государства, в частности такого его базового принципа, как необходимость ограничения государственной власти» [9, с. 48].

Таким образом, институт Уполномоченного по правам человека имеет определенные проблемы, которые создают трудности с совершенствованием

механизма защиты прав и свобод человека и гражданина. Институт омбудсмена важен для развития правового государства и гражданского общества, ведь к полномочиям омбудсмена относится не только рассмотрение жалоб, но и просветительская деятельность в области права.

К основным проблемам института Уполномоченного по правам человека можно отнести то, что институт является его факультативным, ответы на его запросы осуществляются на добровольной основе.

В федеральном законодательстве полномочия омбудсмена не императивны, никакой ответственности у органов государственной власти Российской Федерации, а также у органов государственной власти субъектов Российской Федерации не предусмотрено.

Выступая посредником между органами государственной власти и людьми, омбудсмен должен иметь более четкие полномочия, закрепленные в федеральном законодательстве.

Без внесения соответствующих поправок в действующее федеральное законодательство роль Уполномоченного по правам человека будет номинальной. Данный институт должен обладать правом законодательной инициативы, чтобы ускорить совершенствование механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина. Доклады Уполномоченного по правам человека должны иметь императивный характер, а не рекомендательный для органов государственной власти. И последнее – это необходимость учреждения института омбудсмена в каждом субъекте Российской Федерации.

Изложенное свидетельствует о необходимости соблюдения единых подходов к законодательному закреплению сущностных характеристик института уполномоченного в целях совершенствования федерального законодательства и законодательства субъекта в отношении анализируемого института, в котором были бы унифицированы основы правового статуса института уполномоченного, требования к кандидату на эту должность, порядок назначения и освобождения уполномоченного от должности и ряд

других.

Проанализировав имеющиеся проблемы института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, предложены направления совершенствования его конституционно-правового статуса, среди основных положений следует выделить:

- наделение Уполномоченного по правам человека правом законодательной инициативы;
- закрепление права обращения Уполномоченного по правам человека в Конституционный Суд Российской Федерации;
- расширение сферы компетенции Уполномоченного по правам человека и расширение круга субъектов, в отношении действий которых он разрешает жалобы.

Можно сформулировать общий вывод, что реализация предложенных мер на законодательном уровне способствует повышению эффективности деятельности института уполномоченных по правам человека как на федеральном, так и на региональном уровнях. В целом, реализация предложенных изменений законодательства позволит укрепить функционирование данного института, повысить уровень защиты прав граждан и обеспечить эффективное решение вопросов, связанных с защитой прав человека.

Заключение

Проведенное в магистерской диссертации исследование теоретико-правовых проблем конституционного института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственного контроля Российской Федерации позволяет сформулировать следующие выводы:

По сравнению с зарубежными странами в Российской Федерации анализируемый институт существует сравнительно недавно. Можно говорить о поэтапном развитии института Уполномоченного в Российской Федерации:

- первый этап (1993 - 1996 годы) характеризуется введением данной должности в Российской Федерации на основании Конституции Российской Федерации и указов Президента Российской Федерации;
- второй этап (1997 - 2010 годы) характеризуется правовым оформлением статуса Уполномоченного по правам человека, на основе профильного Федерального конституционного закона;
- третий этап (после 2010 года) обусловлен значительными изменениями федерального законодательства, направленными на усиление эффективности деятельности Уполномоченного по правам человека, его взаимодействия с государственными органами и должностными лицами, в том числе обеспечивающими защиту прав и свобод граждан в субъектах Российской Федерации. В 2020 году был принят базовый Федеральный закон, регулирующий деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Роль российского омбудсмана состоит в том, что при рассмотрении дел, поступивших от граждан, он обязан осуществлять независимый и беспристрастный подход к рассмотрению дел. Поскольку институт омбудсмана только развивается в нашей стране, его роль и положение еще далеко от стран Европы, где подобный институт зародился примерно век назад. Несмотря на относительную новизну данного института, он

продолжает развиваться. С каждым годом обращений граждан в адрес омбудсмена становится все больше, что подчеркивает особую роль института в Российской Федерации

В настоящее время, на федеральном уровне институт Уполномоченного по правам человека регулирует три основных нормативных правовых акта. Конституция России устанавливает, что его назначение и освобождение от должности осуществляет нижняя палата российского парламента. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» устанавливает порядок назначения и освобождения от должности и иные основные вопросы. Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» устанавливает полномочия, цели, основные возможности осуществления деятельности Уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации. При этом, на уровне субъекта Федерации могут приниматься свои акты в соответствии с региональным законодательством.

Порядок назначения на должность омбудсмена схож с порядком назначения подобных должностей в странах Европы. Данная должность является назначаемой, а не выборной. На должность может претендовать лицо не моложе 35 лет (возрастной ценз), а также имеющее профессиональный ценз, который связан с непосредственной работой в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Предлагать лицо для замещения должности Уполномоченного по правам человека вправе Президент Российской Федерации, осуществляющий общий контроль за состоянием внутренней политики, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, являющегося представителем законодательной ветви власти, а также депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и объединения в этой палате парламента. Важно, что омбудсмен не может занимать данную должность более двух сроков подряд. Уполномоченный не может заниматься оплачиваемой или неоплачиваемой

деятельностью, кроме как научной, преподавательской и творческой, а также не может занимать должности иной государственной службы.

Порядок освобождения от должности омбудсмена схож с порядком его назначения. Вопрос об освобождении омбудсмена от должности решается большинством голосов от общего количества депутатов Государственной Думы Российской Федерации тайным голосованием. Вступление нового Уполномоченного по правам человека в должность и принятие им присяги выступает базовым юридическим фактом, после которого полномочия предыдущего омбудсмена прекращаются. При этом, полномочия омбудсмена не прекращаются в случае прекращения полномочий Государственной Думы Российской Федерации. После окончания второго срока полномочий омбудсмен больше не может занимать эту должность. Еще одной причиной прекращения полномочий Уполномоченного по правам человека является осуществление деятельности, несовместимой с его статусом. Например, если омбудсмен занимается политической деятельностью или после проверки законодательным органом государственной власти оказалось, что омбудсмен состоит в какой-либо партии и осуществляет таким образом деятельность, прямо противоречащую с его статусом. Прекращение полномочий осуществляется Государственной Думой Российской Федерации в том случае, если Уполномоченный по правам человека не прекратит такую деятельность самостоятельно.

Как показало проведенное исследование, правовые гарантии деятельности российского омбудсмена тесно связаны с полномочиями и правовыми основами деятельности анализируемого института. В целях исполнения возложенных на Уполномоченного по правам человека задач, он принимает и рассматривает жалобы заявителей на возможные нарушения прав и свобод человека и гражданина. При рассмотрении жалоб от заявителей для наиболее полной картины нарушения основных прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный по правам человека имеет право беспрепятственно получать необходимые документы и материалы,

знакомиться с ними, беспрепятственно проходить в учреждения или предприятия, получать объяснения от органов государственной власти в целях разрешения конфликта между лицами и органами государственной власти.

Важной правовой гарантией можно считать получение объяснений от должностных лиц касательно вопросов, которые возникают по время рассмотрения жалобы омбудсменом. В федеральном законодательстве нет установленных форм для подобных разъяснений. Кроме этого, законом не предусмотрен вид таких объяснений – в каком виде (письменном или устном) должны быть получены объяснения. Омбудсмен в каждой конкретной ситуации решает вопрос о подобных разъяснениях.

Еще одной правовой гарантией выступает проведение проверок деятельности государственных органов власти самостоятельно Уполномоченным по правам человека или совместно с такими органами. Чаще всего, подобные проверки позволяют уменьшить дисбаланс в отношениях между людьми и гражданами и должностными лицами и органами государственной власти. Уполномоченный по правам человека является медиатором (посредником) между двумя звеньями.

Также, важной правовой гарантией является закрепленное в федеральном законодательстве право поручать проведение различных проверок и исследований, которые необходимы для рассмотрения жалобы заявителя. Проверки проводятся различными органами, которые являются компетентными в определенных вопросах. Еще одна правовая гарантия Уполномоченного по правам человека, установленная в законе – это право на ознакомление с любыми делами, которые вступили в законную силу, если это необходимо для наиболее полного и всестороннего рассмотрения жалобы заявителя.

В целом можно отметить, что правовые гарантии деятельности Уполномоченного по правам человека достаточно общие и не конкретизированы в федеральном законодательстве.

Как показало проведенное исследование, несмотря на то, что в настоящее время создана определенная база для развития и совершенствования исследуемого института и накоплен существенный практический опыт механизмов реализации уполномоченными своими полномочий, по-прежнему имеются проблемы нормативно-правового регулирования его деятельности:

- основная проблема заключается в том, что Уполномоченный по правам человека не обладает распорядительными (властными) функциями в силу отсутствия соответствующих полномочий, что ограничивает сферу его деятельности лишь до рекомендательного воздействия. При этом, эффективность работы данного института во многом зависит только от авторитета и поддержки со стороны государства и общества в целом;
- еще одной проблемой, мешающей эффективной работе Уполномоченного по правам человека, является отсутствие у него права на законодательную инициативу;
- отсутствует законодательно установленная возможность обращения Уполномоченного по правам человека в Конституционный Суд Российской Федерации с просьбой проверки соответствия нормативно-правовых актов Основному закону страны.

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд предложений по совершенствованию законодательства в сфере деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации:

- для повышения эффективности правозащитной деятельности представляется целесообразным дополнить ст. 31 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» частью 2 следующего содержания: «Данные предложения и замечания обязательны для рассмотрения субъектами, указанными в части 1 настоящей статьи, которые, в течение одного месяца со дня получения предложения или

замечания, обязаны дать Уполномоченному по правам человека письменный ответ о результатах рассмотрения»;

- следует обратить внимание на то, что в Федеральном конституционном законе «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» ничего не говорится о праве проведения юридической экспертизы законопроектов, поступающих на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации. Предоставление уполномоченному указанного права позволит ему защищать права граждан еще на стадии принятия законопроектов;
- необходимо наделить омбудсмена полномочием обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии нормативных правовых актов и договоров Конституции Российской Федерации, связанных с вопросами защиты прав и свобод человека и гражданина.

Реализация на законодательном уровне предложенных выше мер будет способствовать повышению эффективности функционирования института уполномоченных по правам человека как на федеральном, так и региональном уровнях.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Багдасаров В.Ю., Паньков А.И. Становление института уполномоченного по правам человека в России // Современная наука: ключевые проблемы и инновационные разработки. Материалы научно-практической конференции. – М., 2022. С. 52-58.
2. Баум С.К. К вопросу о статусе уполномоченного по правам человека в России // Тенденции развития науки и образования. 2023. № 6. С. 169-172.
3. Беляцкая А.М. Уполномоченный по правам человека как механизм защиты прав человека и гражданина в России: учебное пособие для вузов. – Гатчина, 2022.
4. Боярова Р.Н. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовое исследование // Молодой ученый. 2023. № 42. С. 178-180.
5. Бялт В.С., Чимаров С.Ю. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2022. № 6. С. 66-68.
6. Всеобщая Декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // СССР и международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. – М.: Международные отношения, 1989. С. 413-419.
7. Гаврилова О.В., Смольяков А.А., Минаева М.В. К вопросу о становлении института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Органы государственной власти в системе правозащитной деятельности на современном этапе: сборник трудов научно-практической конференции. – Санкт-Петербург, 2022. С. 143-153.
8. Джаваев А.Г., Баликоева Л.М. Институт уполномоченного по правам человека в России и зарубежных странах // Актуальные проблемы права: сборник научных статей. – Владикавказ, 2022. С. 95-99.

9. Дубонос Е.А., Калинин В.Н., Яшин В.Н. Становление и развитие института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: монография. – Тула, 2022.

10. Ермаков А.В. Институт уполномоченного по правам человека // Современные тенденции развития науки и образования в эпоху цифровизации: материалы научно-практической конференции. – Саранск, 2022. С. 245-250.

11. Закон г. Москвы от 15 апреля 2009 г. № 6 «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве» (с изменениями на 6 апреля 2022 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2009. № 29.

12. Закон г. Санкт-Петербурга от 17 июля 2020 г. № 357-79 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» (с изменениями на 20 июня 2023 г.) // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга www.gov.spb.ru/norm_baza/npa, 22.07.2020.

13. Закон Иркутской области от 7 октября 2009 г. № 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. 2009. № 14.

14. Закон Свердловской области от 18 октября 2010 г. № 72-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 2010. № 10-8.

15. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

16. Маказиева З.Д. Правовое регулирование института уполномоченного по правам человека в России // Тенденции развития науки и образования. 2022. № 5. С. 117-120.

17. Петренко Е.Г., Мирная А.Ю. К вопросу о конституционно-правовом статусе уполномоченного по правам человека: теоретический аспект // Право и государство: теория и практика. 2021. № 12. С. 233-236.

18. Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. ст. 1865.

19. Постановление Государственной Думы Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изменениями на 14 ноября 2023 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

20. Потапова С.С., Сергеенко Р.А. К вопросу об институте уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Охрана и защита прав и законных интересов в современном праве: сборник статей научно-практической конференции. – Симферополь, 2023. С. 453-459.

21. Ремизова А.Д. Уполномоченный по правам человека в системе органов государственной власти Российской Федерации // Право и правопорядок в фокусе научных исследований. Сборник научных трудов. – Хабаровск, 2022. С. 251-257.

22. Репин В.В. Институт уполномоченного по правам человека как дополнительная гарантия государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина // Государственно-правовые исследования. 2020. № 3. С. 65-74.

23. Ростовщиков В.А. Роль института уполномоченного по правам человека в защите прав граждан // Актуальные вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина: региональный вектор. Материалы научно-практической конференции. – Хабаровск, 2022. С. 204-206.

24. Рябова Л.В. Становление института уполномоченного по правам человека в России // Актуальные проблемы правоприменения и управления на современном этапе развития общества. Сборник статей научно-практической конференции. – Ставрополь, 2023. С. 115-118.

25. Савченко М.С., Опарин В.Н. Роль уполномоченного по правам человека в РФ в обеспечении гарантий защиты прав и свобод граждан //

Современные проблемы правоприменения: материалы научно-практической конференции. – Краснодар, 2023. С. 262-266.

26. Савчук В.В., Бысов В.В., Иванов Т.А. Правовой статус уполномоченного по правам человека в России // Вестник магистратуры. 2023. № 5. С. 100-101.

27. Спиридонов А.И. Тенденции и возможные пути развития института уполномоченного по правам человека // Становление и развитие института уполномоченного по правам человека: сборник материалов научно-практической конференции. – Казань, 2023. С. 92-95.

28. Трифионов С.Г. Уполномоченный по правам человека в системе государственных институтов // Вопросы развития государства и права: теория, история и практика. Сборник статей научно-практической конференции. – Симферополь, 2023. С. 296-303.

29. Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (с изменениями на 24 июня 2023 г.) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

30. Угольников И.А. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Глобальные и локальные тренды в управлении, экономике, юриспруденции: материалы научно-практической конференции. – Воронеж, 2022. С. 512-517.

31. Уставный закон Красноярского края от 16 июня 2016 г. № 10-4679 «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» // Красноярский край. 2016. № 48.

32. Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (с изменениями на 10 июля 2023 г.) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

33. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изменениями на 19 декабря 2023 г.) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

34. Федеральный закон от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (с изменениями на 4 августа 2023 г.) // Российская газета. 1993. № 29.

35. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (с изменениями на 29 мая 2023 г.) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

36. Фефелова А.О. Полномочия и порядок деятельности уполномоченного по правам человека: особенности правового регулирования // Конституционализм и государствоведение. 2022. № 2. С. 68-73.

37. Филиппова А.Я., Федоров К.П. Пути развития института уполномоченного по правам человека // Становление и развитие института уполномоченного по правам человека: сборник материалов научно-практической конференции. – Казань, 2023. С. 50-53.

38. Фисина В.В. Проблемы совершенствования деятельности уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ // Охрана и защита прав и законных интересов в современном праве: сборник статей научно-практической конференции. – Симферополь, 2022. С. 687-697.

39. Фомкина К.Э. Роль уполномоченного по правам человека в защите прав человека // Вестник магистратуры. 2022. № 7. С. 61-62.

40. Цыганова Л.Ю. Законодательное регулирование отдельных гарантий статуса Уполномоченного по правам человека // Академический юридический журнал. 2023. № 3. С. 396-402.

41. Юдина А.Д. Публичные институты защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (на примере системы института уполномоченных по правам человека в России) // Закон. Право. Государство. 2022. № 3. С. 327-332.

42. Якимова Е.М. Российский и зарубежный опыт функционирования института уполномоченного по правам человека (омбудсмана): вопросы

совершенствования правового регулирования // Baikal Research Journal. 2023. № 2. С. 724-731.

43. Bradford B., Creutzfeldt N., Steffek F. Thinking holistically about procedural justice in alternative dispute resolution: a case study of the german federal ombudsman scheme // Law and Social Inquiry. 2023. № 3. p. 748-779.

44. Hines Ph.A., Brand A. Peer reviewing power: a case for a european evidence ombudsman // Evidence and Policy. 2022. № 1. p. 177-189.

45. Polovchenko K.A. Role of ombudsman in human rights protection in a contemporary state // Opcion. 2019. № 19. p. 637-665.

46. Sarybayev K.E., Lakbaev K.S., Suleimanov A.F., Jiyembaev R.K., Rysmagambetova G.M. Control and supervisory function of the national ombudsman in the activities of law enforcement agencies aimed to ensure the well-being of society // Rivista di Studi sulla Sostenibilita. 2021. № 2. p. 155-169.

47. Voronko A., Leshko O., Zinchenko O. Institution of ombudsman in the scandinavian countries // International scientific journal Internauka. Series: Juridical Sciences. 2022. № 3. p. 119-125.