

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

Институт права

(наименование института полностью)

Департамент публичного права

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему Структурно-организационные и функциональные особенности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Обучающийся

О.В. Скрипник

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный  
руководитель

к.ю.н., доцент, А.А. Мусаткина

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

Тольятти 2025

## Содержание

Введение.....	3
1 Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 9	
1.1 Понятие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и принципы его функционирования .....	9
1.2 Порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	16
2 Структурно-организационные особенности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Российской.....	23
2.1 Аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	23
2.2 Статус, структура и организация деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	28
3 Функциональные особенности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	52
3.1 Функции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	52
3.2 Полномочия и порядок деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	59
Заключение .....	80
Список используемой литературы и используемых источников.....	86

## Введение

Актуальность темы исследования. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является сравнительно новым для российской правовой системы, но уже успел занять особое место в механизме обеспечения конституционных прав и свобод граждан. Его учреждение стало ответом на необходимость формирования дополнительных гарантий защиты личности в условиях демократических преобразований начала 1990-х годов. Включение института омбудсмана в Конституцию Российской Федерации 1993 года свидетельствовало о стремлении государства соответствовать международным стандартам, закрепленным в Парижских принципах ООН 1993 года, и создать эффективный правозащитный механизм, независимый от традиционных ветвей власти.

Современная актуальность темы усиливается тем, что в условиях политической и социальной динамики последних лет нагрузка на институт Уполномоченного возрастает. Ежегодное увеличение числа обращений граждан (свыше 120 тысяч только в 2024 году) отражает одновременно высокий уровень доверия к омбудсмену и наличие значительных проблем в правоприменительной практике органов власти. Институт стал своеобразным индикатором общественных настроений: так, на фоне масштабных политико-правовых вызовов преобладающей категорией жалоб в последние годы стали вопросы, связанные с обеспечением социальных прав, реализацией гарантий военнослужащих и прав участников специальных социальных программ.

Наряду с этим сохраняются системные трудности, ограничивающие эффективность деятельности омбудсмана. К числу таких проблем относится отсутствие у Уполномоченного права законодательной инициативы, что снижает действенность его экспертно-правовой функции. Кроме того, рекомендательный характер его заключений делает их исполнение во многом зависимым от добросовестности государственных органов и должностных лиц. Сложным остается и вопрос согласованности работы федерального и

региональных омбудсменов, особенно с учетом разнообразия правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации.

В условиях цифровизации и перехода к электронным сервисам выявляется недостаточность правовых гарантий защиты персональных данных заявителей, подающих обращения в электронной форме.

Таким образом, исследование структурно-организационных и функциональных особенностей института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации имеет не только теоретическую, но и важную практическую значимость. Речь идет о необходимости дальнейшего совершенствования законодательной базы, укрепления процессуальных гарантий деятельности омбудсмана и адаптации его статуса к вызовам современного правового государства.

Степень разработанности темы исследования. В научной литературе институт Уполномоченного по правам человека рассматривается с различных методологических позиций. Конституционно-правовой аспект его статуса исследовался в трудах С. А. Авакьяна, Л.А. Нудненко, В.Е. Чиркина, где внимание уделялось его месту в системе сдержек и противовесов и особенностям независимого статуса. Административно-правовую природу деятельности омбудсмана анализировали А.Б. Зеленцов, Н.Ю. Хаманева, Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, акцентируя внимание на его контрольных функциях в сфере исполнительной власти. Историко-правовой опыт и практика становления института раскрывались в работах С. В. Джораевой, Н.В. Корнеевой, З.М. Шабановой. Проблемам региональных уполномоченных посвящены исследования А.С. Макарова, М.В. Демидова, С. Г. Трифонова. Особенности правозащитной деятельности омбудсмана в современной России анализировались в трудах А.А. Алексашиной, Д.М. Гикаева, А.М. Кудряшовой, а вопросы совершенствования его полномочий в условиях цифровизации и расширяющихся социальных вызовов освещали Л.Л. Попов и И.Г. Дудко. Несмотря на широкий спектр исследований, комплексного анализа, объединяющего конституционно-правовую природу института, его

структурно-организационное устройство и функциональные особенности в современных условиях, в научной литературе пока недостаточно. Настоящее исследование направлено на восполнение данного пробела.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Предметом исследования является совокупность конституционно-правовых и административно-правовых норм, регулирующих статус, полномочия и порядок деятельности федерального Уполномоченного, а также практика реализации им своих функций.

Целью работы заключается в выявлении особенностей структурной организации и функционального наполнения деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также в разработке предложений по совершенствованию правового регулирования его статуса и полномочий.

Для достижения поставленной цели были сформулированы следующие задачи:

- определить понятие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и принципы его функционирования;
- описать порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- изучить аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- рассмотреть статус, структуру и организацию деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- проанализировать функции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- исследовать полномочия и порядок деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Методологическую основу исследования составили диалектический метод познания, а также общенаучные методы - системный, сравнительно-правовой, формально-логический, историко-правовой. Применялись и частно-юридические методы, включая формально-юридический и метод правового прогнозирования.

Теоретическую базу исследования составляют монографии, учебные пособия, научные статьи, диссертационные исследования и авторефераты диссертаций.

Нормативную базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Федеральный закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», а также иные федеральные законы и международные акты, включая Парижские принципы 1993 года.

Эмпирическую базу составили материалы судебной практики высших и нижестоящих судов Российской Федерации, а также официальные статистические данные.

Научная новизна исследования заключается в комплексном рассмотрении структурно-организационных и функциональных особенностей института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с учетом современных вызовов. В работе обоснована необходимость предоставления федеральному омбудсмену права законодательной инициативы, расширения юридической силы его заключений, уточнения порядка взаимодействия федерального и региональных уполномоченных, а также совершенствования гарантий защиты персональных данных в условиях цифровизации.

Теоретическая значимость состоит в развитии конституционно-правовой доктрины института омбудсмена, раскрытии его двойственной правовой природы и роли в системе сдержек и противовесов.

Практическая значимость заключается в возможности использования результатов исследования при совершенствовании законодательства о статусе и деятельности Уполномоченного, а также в правоприменительной и образовательной деятельности.

Апробация результатов исследования. Результаты, полученные в диссертационном исследовании, являются теоретически достоверными и эмпирически обоснованы на основании данных, полученных из авторитетных источников. Исследуемая тема была широко изучена и проанализирована авторитетными специалистами в области уголовного права, обсуждается на дипломатических и научных конференциях, форумах и иных мероприятиях такого рода. Исследование включает в себя всестороннее изучение соответствующих данных и информации, полученных из надежных и авторитетных источников, что гарантирует обоснованность и точность его результатов.

Положения, выносимые на защиту:

1. Отсутствие у федерального Уполномоченного права законодательной инициативы снижает эффективность его экспертно-правовой функции, что приводит к утрате значительной части предложений омбудсмана в правотворческой сфере. Для устранения данного пробела необходимо предоставить Уполномоченному право внесения законопроектов, закрепив его в статье 104 Конституции Российской Федерации и статье 31 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

2. Ограниченность обязательной силы заключений Уполномоченного делает его деятельность зависимой от добросовестности адресатов и снижает эффективность института в целом. Для решения этой проблемы целесообразно внести изменения в статью 35 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», установив, что уклонение от исполнения рекомендаций без

надлежащей мотивировки влечет обязательное судебное рассмотрение или парламентское обсуждение таких заключений.

3. Сохраняется правовой пробел в части регулирования взаимодействия федерального и региональных уполномоченных. Для обеспечения целостности системы необходимо дополнить статью 36.2 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» положением, предоставляющим федеральному Уполномоченному право рассматривать жалобы на действия региональных омбудсменов и в исключительных случаях брать их к собственному производству.

4. В условиях цифровизации недостаточно развита правовая база защиты персональных данных заявителей при подаче электронных обращений. Для повышения доверия граждан к электронным сервисам и усиления гарантий их прав следует внести изменения в статью 17 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», закрепив требование об обязательном использовании сертифицированных государственных информационных систем при обработке электронных жалоб.

Структура диссертации обусловлена целью и логикой исследования и состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка используемой литературы.

# **1 Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

## **1.1 Понятие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и принципы его функционирования**

В демократическом государстве важным элементом системы защиты прав и свобод человека является институт омбудсмана - должностного лица, уполномоченного контролировать соблюдение прав граждан органами власти и содействовать их восстановлению при нарушении. Термин «омбудсмен» (от швед. ombudsman - представитель) восходит к шведской модели 1809 года, когда был учрежден первый парламентский комиссар для надзора за законностью действий чиновников. С тех пор институт получил широкое распространение, сегодня более ста государств закрепили должность уполномоченного по правам человека, что свидетельствует о глобальной тенденции к укреплению гарантий прав личности.

Международное сообщество сформировало ключевые нормы, регулирующие деятельность национальных правозащитных институтов, в том числе институтов омбудсменов. В 1993 году Генеральная Ассамблея ООН утвердила Парижские принципы [38] (Резолюция 48/134 от 20 декабря 1993 г.), которые определили основные требования к их независимости, наличию законодательно закрепленного мандата, достаточным полномочиям и ресурсам, а также к открытости и доступности для общества. Руководствуясь этими положениями, Россия включила институт Уполномоченного по правам человека в национальную правовую систему. Конституция Российской Федерации [16], принятая 12 декабря 1993 г., в статье 103 (п. 1, подп. «е») установила, что Государственная Дума назначает и освобождает Уполномоченного по правам человека, деятельность которого регулируется федеральным конституционным законом.

Практическая реализация конституционного положения состоялась в 1997 году с принятием Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [47]. Этот закон определил правовой статус, компетенцию, принципы функционирования омбудсмена, а также порядок его назначения и освобождения. Создание данного института стало важным шагом в формировании современной системы государственной защиты прав человека в постсоветской России. В 1998 году Государственная Дума впервые избрала федерального Уполномоченного — им стал О.О. Миронов. С этого момента институт начал укрепляться и развиваться, что привело к созданию аналогичных должностей в субъектах Российской Федерации.

Институт Уполномоченного по правам человека в России представляет собой не только должность федерального омбудсмена, но и целостную систему правовых норм, гарантий и процедур, направленных на обеспечение его деятельности. Законодательство определяет этот пост как особую государственную позицию, предназначенную для защиты прав и свобод человека и гражданина, а также для контроля за их соблюдением и уважением со стороны органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц. Тем самым Уполномоченный по правам человека выступает самостоятельным и независимым институтом, осуществляющим контроль за соблюдением прав граждан от имени государства. Он выполняет посредническую функцию между человеком и государственными структурами, способствуя восстановлению нарушенных прав и укреплению доверия общества к государственным механизмам защиты прав человека [56, с. 87].

Особенностью института Уполномоченного по правам человека является его независимость от традиционных ветвей власти - законодательной, исполнительной и судебной. Он занимает самостоятельное место в системе государственных органов, обладая полномочиями надзорно-контрольного характера в сфере прав человека, но не наделен правом отменять

или изменять решения государственных структур. Его деятельность имеет преимущественно рекомендательный, консультативный и посреднический характер. В научной литературе подчеркивается двойственная правовая природа института, с одной стороны, он закреплен конституционно-правовыми нормами и функционирует как элемент конституционного механизма защиты прав, а с другой - его практические формы работы, такие как рассмотрение жалоб, направление запросов и взаимодействие с исполнительной властью, во многом соотносятся с административно-правовыми процедурами.

В научной доктрине правовая природа института Уполномоченного по правам человека трактуется неоднозначно. Конституционалисты, включая С. А. Авакьяна [1, с. 320], подчеркивают, что данный институт имеет конституционный характер, поскольку прямо закреплен в Конституции Российской Федерации и ориентирован на реализацию конституционных прав и свобод. В этой логике омбудсмен рассматривается как элемент системы конституционного контроля и баланс властей, который дополняет судебные и парламентские механизмы защиты прав человека. В то же время представители административно-правовой науки, среди которых А.Б. Зеленцов [12, с. 68], Н.Ю. Хаманева [50, с. 90], Ю.И. Мигачев и Л.Л. Попов [24, с. 73], связывают институт Уполномоченного прежде всего с административным правом. По их мнению, основные формы его деятельности - рассмотрение жалоб на действия органов исполнительной власти и контроль за административной практикой - имеют административно-правовую природу и близки к мерам административного надзора. В таком подходе институт омбудсмана рассматривается скорее, как форма исполнительного контроля, формально не входящая в систему исполнительной власти, но схожая с ней по характеру используемых методов.

Обе научные позиции взаимодополняют друг друга и подчеркивают комплексную природу института омбудсмана. В российской правовой системе Уполномоченный по правам человека выступает особым государственным

правозащитным органом. Он учреждается парламентом для конституционного обеспечения прав и свобод, но его деятельность преимущественно реализуется через внесудебный, административный контроль за работой органов власти. Основная миссия омбудсмана состоит в восполнении пробелов в защите прав, которые остаются за пределами компетенции судов и прокуратуры, предоставляя гражданам дополнительный и более гибкий механизм восстановления справедливости.

В научной среде существуют разные трактовки понятия российского омбудсмана. Согласно одной из них, это государственная должность, предусмотренная Конституцией и занимаемая независимым лицом, подотчетным лишь закону. В этом случае Уполномоченный является частью государственного механизма, но действует автономно, руководствуясь принципами законности и справедливости. Другая концепция рассматривает омбудсмана как парламентский институт - должностное лицо, наделенное полномочиями защищать права граждан, анализировать работу органов власти и рассматривать жалобы на их решения. Несмотря на различия подходов, оба определения сходятся в том, что Уполномоченный по правам человека - это независимое публичное лицо, осуществляющее внесудебный контроль за соблюдением прав и свобод граждан. Данный статус закреплен в Федеральном конституционном законе от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», где указано, что институт создан для защиты и восстановления прав граждан, совершенствования законодательства, развития международного сотрудничества и правового просвещения [4, с. 83].

Деятельность Уполномоченного по правам человека основывается на ряде принципов, закрепленных как в законодательстве, так и вытекающих из самой сути его правозащитной миссии. Главным из них выступает принцип независимости.

Омбудсмен реализует свои полномочия автономно, без подчинения каким-либо государственным структурам или должностным лицам. Его

самостоятельность гарантируется особым порядком назначения, установленными законом гарантиями статуса и неприкосновенности. Это означает, что внешнее вмешательство, давление или попытки влиять на решения Уполномоченного недопустимы, если он действует в рамках своей компетенции, определенной законом.

Неотъемлемым элементом деятельности Уполномоченного является принцип законности. Он означает, что все решения и действия омбудсмана основываются исключительно на нормах Конституции Российской Федерации, федеральных законов, а также общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, что прямо закреплено в статье 2 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Данный принцип гарантирует, что при оценке деятельности государственных органов и должностных лиц Уполномоченный исходит из норм высшей юридической силы, что обеспечивает правовую обоснованность и объективность его выводов.

Особое значение в системе принципов деятельности Уполномоченного занимают гуманизм и справедливость. Они выражают идею приоритета прав и свобод человека как высшей ценности, что прямо закреплено в статье 2 Конституции Российской Федерации. Рассматривая обращения граждан, омбудсмен руководствуется стремлением восстановить баланс в отношениях между личностью и государством, исходя из необходимости гуманного отношения к человеку. Хотя принцип справедливости не закреплен напрямую в законе, он отражен в присяге Уполномоченного: вступая в должность, он обязуется добросовестно исполнять свои обязанности, руководствуясь «справедливостью и голосом совести» (статья 9 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»). Тем самым справедливость и совесть становятся основными нравственными ориентирами его профессиональной деятельности [9, с. 83].

Важным принципом деятельности Уполномоченного является гласность, предполагающая открытость и прозрачность его работы.

Она реализуется в регулярном информировании общества о состоянии соблюдения прав человека и о предпринимаемых мерах по их защите. Наиболее значимой формой выражения этого принципа являются ежегодные доклады о деятельности Уполномоченного, которые направляются в Государственную Думу и подлежат официальному опубликованию.

Такая практика делает работу института доступной для общественного контроля, укрепляет доверие граждан и одновременно выступает инструментом воздействия на органы власти, поскольку публичное освещение нарушений стимулирует их к реагированию и устранению выявленных проблем.

Принцип беспристрастности занимает особое место в деятельности Уполномоченного по правам человека, поскольку предполагает объективное и независимое рассмотрение жалоб и проведение проверок. Омбудсмен действует исключительно в интересах защиты прав личности, не становясь на сторону какого-либо государственного органа или должностного лица, допустивших нарушение. Данный принцип обеспечивается его вне партийным и вневедомственным статусом, в соответствии со статьей 11 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» ему запрещено заниматься политической деятельностью, состоять в политических партиях и участвовать в деятельности объединений, преследующих политические цели. Это правовое ограничение гарантирует нейтральность института и исключает влияние узкополитических интересов на выполнение его правозащитной миссии [40, с. 109].

Принцип дополнительности закрепляет роль Уполномоченного как вспомогательного механизма защиты прав, действующего в дополнение к существующим юридическим средствам. Согласно статье 3 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по

правам человека в Российской Федерации», его деятельность не отменяет и не ограничивает компетенцию судов или прокуратуры, а применяется, как правило, после исчерпания основных способов защиты. Омбудсмен призван восполнять пробелы, возникающие в работе государственных органов, и оказывать морально-политическое воздействие там, где традиционные механизмы оказались недостаточными. Этот институт создан для внесудебной защиты прав, выполняя роль «связующего моста» между обществом и властью и привлекая внимание государства к проблемам граждан [29, с. 86].

В 1990-е годы необходимость института Уполномоченного по правам человека вызывала споры, так, часть юристов и государственных деятелей считала его избыточным в условиях наличия прокуратуры и развитой судебной системы. Однако практика показала, что омбудсмен занял самостоятельную нишу, дополняя, а не дублируя существующие механизмы. В отличие от прокурора, он не обладает полномочиями опротестовывать акты или возбуждать дела, его влияние основано на публичности и моральном авторитете, позволяющем привлекать внимание к случаям несправедливости. Независимость и гибкость процедур обеспечили эффективность работы там, где традиционные структуры оказывались недостаточно действенными.

Со временем скепсис сменился признанием его значимости, а наличие Уполномоченного стало рассматриваться как показатель приверженности государства принципам правового государства и гуманизма.

Таким образом, можно сделать вывод, что институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации представляет собой самостоятельный правозащитный орган особого рода, закрепленный в Конституции и детализированный в Федеральном конституционном законе от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Его правовая природа сочетает конституционно-правовые и административно-правовые начала, что позволяет эффективно выполнять функцию контроля за соблюдением прав человека вне судебных процедур. Независимость, законность, гуманизм, справедливость, гласность,

беспристрастность и дополнительность выступают основополагающими принципами его деятельности. Благодаря им омбудсмен не дублирует, а дополняет существующие механизмы защиты прав, обеспечивая гражданам дополнительный канал восстановления справедливости и выступая посредником между обществом и властью. Утверждение этого института стало важным показателем демократического развития и приверженности государства ценностям правового государства и гуманизма.

## **1.2 Порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

Федеральное законодательство России детально регулирует порядок наделения Уполномоченного по правам человека полномочиями, а также основания и условия их прекращения. Эти процедуры направлены на обеспечение его независимости, высокого статуса и легитимности избрания. Основные положения закреплены в Федеральном конституционном законе от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», принятом во исполнение Конституции РФ.

Кандидатура на пост Уполномоченного по правам человека подчиняется строгим требованиям, отражающим высокий статус этой должности и необходимость ее полной независимости. В соответствии со статьей 6 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», занять эту позицию может только гражданин Российской Федерации старше 35 лет, постоянно проживающий в стране, обладающий глубокими знаниями в сфере прав человека и практическим опытом их защиты. Такие условия сближают данную должность с ключевыми государственными постами, подчеркивая ее авторитет и значимость. Для обеспечения беспристрастности и нейтралитета законами введен ряд ограничений. В частности, Уполномоченный не имеет права совмещать свою работу с депутатской деятельностью, занимать иные

государственные должности, а также осуществлять любую оплачиваемую работу, кроме научной, образовательной или творческой. Ему также запрещено вступать в политические партии и участвовать в политической жизни, что предотвращает политизацию его деятельности. Кроме того, обновленные нормы закона устанавливают дополнительные условия: кандидат не должен обладать иностранным гражданством, видом на жительство за рубежом или иметь финансовые обязательства перед иностранными структурами, включая счета в зарубежных банках.

Данные требования направлены на укрепление независимости омбудсмена и защиту института от внешнего влияния [13, с. 127].

Таким образом, образ кандидата, закрепленный в законодательстве, - это гражданин России с высоким профессионализмом и безупречной репутацией, не связанный политическими или экономическими интересами, что обеспечивает доверие к его правозащитной деятельности.

Выдвижение кандидатов на должность Уполномоченного по правам человека осуществляется заранее и может инициироваться широким кругом субъектов, что подчеркивает общегосударственное значение данного поста. Согласно статье 7 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», кандидатуры вправе предлагать Президент Российской Федерации, Совет Федерации, депутаты Государственной Думы и депутатские объединения (фракции). Такой порядок обеспечивает возможность внесения на рассмотрение парламента различных кандидатур, отражающих интересы и позиции разных ветвей власти и политических сил. Закон также закрепляет процедурные сроки: предложения должны быть представлены не позднее чем за месяц до завершения срока полномочий действующего Уполномоченного, что позволяет избежать вакантности должности и гарантировать преемственность его деятельности.

В случае досрочного прекращения полномочий применяется общий порядок назначения, так, Государственная Дума рассматривает предложенные

кандидатуры и принимает решение в разумные сроки, хотя конкретный временной предел в таких ситуациях законодательно не установлен.

Рассмотрение и утверждение кандидатуры Уполномоченного по правам человека в Государственной Думе является ключевым этапом процедуры назначения.

В соответствии со статьей 8 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» назначение осуществляется постановлением Думы большинством голосов от общего числа депутатов при тайном голосовании, что гарантирует свободу волеизъявления и снижает риск давления.

Однако для включения в бюллетень кандидат должен предварительно получить поддержку не менее двух третей депутатов, что обеспечивает рассмотрение лишь тех фигур, которые пользуются широкой парламентской поддержкой и не вызывают острых политических разногласий.

На практике это приводит к тому, что к тайному голосованию допускается, как правило, одна согласованная кандидатура, которая затем утверждается простым большинством.

Если же ни один из претендентов не заручился требуемым числом голосов, процесс выдвижения начинается заново, что подчеркивает высокий уровень требований к консенсусу при выборе омбудсмена [3, с. 37].

После утверждения кандидатуры Государственной Думой Уполномоченный по правам человека официально приступает к исполнению обязанностей.

Вступление в должность происходит во время принесения присяги на заседании парламента.

В ходе церемонии омбудсмен торжественно обещает добросовестно защищать права и свободы граждан, действуя по закону, справедливости и совести.

Подписание текста присяги с указанием даты знаменует начало пятилетнего срока его полномочий.

Данный акт носит не только правовой, но и символический характер, выражая приверженность Уполномоченного принципам права и гуманизма, а также подчеркивая его связь с парламентом как органом народного представительства.

Полномочия федерального Уполномоченного по правам человека действуют в течение пяти лет, начиная с момента принесения им присяги (ст. 10 п. 1). После завершения срока омбудсмен продолжает исполнять обязанности до вступления в должность нового Уполномоченного, что обеспечивает непрерывность его работы. Закон также устанавливает, что прекращение деятельности или истечение срока полномочий Государственной Думы не влияет на функционирование института (ст. 10 п. 2), тем самым гарантируя его независимость от политических изменений. При этом одно лицо не может занимать должность более двух сроков подряд (ст. 10 п. 3), что поддерживает принцип сменяемости и предотвращает монополизацию поста. На практике это правило соблюдается: например, В.П. Лукин занимал должность два срока подряд (2004-2014 гг.), после чего полномочия были переданы новому омбудсмену [18, с. 64].

С момента вступления в должность Уполномоченный по правам человека получает особые гарантии независимости, главным из которых является статус неприкосновенности. Согласно статье 12 омбудсмен не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, задержан, арестован или подвергнут обыску без одобрения Государственной Думы, за исключением случаев задержания на месте преступления.

Иммунитет распространяется не только на самого Уполномоченного, но и на его жилье, рабочее место, транспорт, личные вещи и корреспонденцию. Если омбудсмен был задержан при совершении преступления, Государственная Дума обязана в течение суток рассмотреть вопрос о согласии на применение мер пресечения; при отсутствии такого решения он должен быть освобожден. Такие гарантии фактически приравнивают правовой статус

Уполномоченного к положению депутатов парламента, подчеркивая высокий уровень его правовой защиты и независимости от внешнего давления.

Полномочия Уполномоченного по правам человека могут быть прекращены досрочно лишь в строго определенных законом случаях, что обеспечивает его независимость и защищает от необоснованного увольнения. Согласно статье 13 основаниями для этого являются нарушение ограничений, установленных статьей 11 (например, совмещение с иной деятельностью, участие в партии, наличие иностранного гражданства), вступление в силу обвинительного приговора суда, продолжительная (более четырех месяцев) невозможность выполнять обязанности по состоянию здоровья или иным причинам, а также личное заявление об отставке.

Таким образом, законодатель закрепил три группы оснований для досрочного прекращения полномочий: виновные действия, объективная утрата способности к исполнению обязанностей и добровольное сложение полномочий.

Процедура досрочного освобождения Уполномоченного по правам человека всегда предполагает участие Государственной Думы, что подчеркивает его особый статус и гарантирует защиту от произвольного смещения. Согласно пункту 4 статьи 13 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», прекращение полномочий оформляется постановлением Думы, принимаемым в установленном порядке. Даже при наличии формального основания, например, вступления в силу обвинительного приговора, необходимо парламентское решение, что исключает автоматическое устранение омбудсмена и служит дополнительной гарантией от злоупотреблений. В случае добровольной отставки Государственная Дума удовлетворяет заявление Уполномоченного постановлением, после чего должность объявляется вакантной, и начинается процедура назначения нового лица [5, с. 92].

Опыт функционирования института показывает, что установленный законом порядок назначения и освобождения Уполномоченного по правам человека доказал свою эффективность.

Назначение через парламент с участием ключевых политических субъектов обеспечивает высокую легитимность кандидатур, а требование квалифицированного большинства формирует необходимость выдвижения компромиссных фигур, что укрепляет независимость омбудсмана от партийных интересов.

Тайное голосование гарантирует свободу волеизъявления депутатов и способствует принятию решений на основе личных качеств кандидата. Закрепленные в законе нормы о фиксированном пятилетнем сроке полномочий и иммунитете позволяют Уполномоченному действовать автономно, не опасаясь произвольного смещения.

Практика подтверждает устойчивость этих гарантий: все смены омбудсменов происходили либо по окончании срока, либо по собственному желанию. Так, О.О. Миронов завершил работу после истечения полномочий, В.П. Лукин отслужил два срока, а Э.А. Панфилова добровольно покинула пост в связи с переходом на другую должность. Указанные примеры свидетельствуют о стабильности и дееспособности механизма, обеспечивающего преемственность и независимость института [51, с. 32].

Таким образом, можно сделать вывод, что порядок назначения и освобождения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации закреплен в Федеральном конституционном законе от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и направлен на обеспечение его независимости и легитимности. Кандидатом может быть только гражданин РФ старше 35 лет с опытом правозащитной деятельности, не имеющий иностранного гражданства, вида на жительство и зарубежных счетов (ст. 6, ст. 11).

Выдвижение кандидатур осуществляется Президентом, Советом Федерации, депутатами Госдумы и парламентскими фракциями (ст. 7), что гарантирует широкий политический охват.

Для включения в бюллетень кандидат должен получить поддержку не менее двух третей депутатов, а назначение утверждается тайным голосованием большинством голосов от общего числа депутатов (ст. 8). С момента принесения присяги (ст. 9) начинается пятилетний срок полномочий (ст. 10), при этом омбудсмен продолжает исполнять обязанности до вступления в должность преемника, а роспуск Думы не прекращает его полномочий.

Иммунитет закреплен статьей 12, так, омбудсмен не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности без согласия Госдумы, а его арест или обыск возможны только при задержании на месте преступления.

Освобождение от должности допускается лишь в строго установленных случаях: нарушение ограничений (ст. 11), вступление в силу обвинительного приговора, длительная (свыше 4 месяцев) утрата трудоспособности или добровольная отставка (ст. 13), причем в каждом случае требуется постановление Госдумы.

## **2 Структурно-организационные особенности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Российской**

### **2.1 Аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации располагает собственным аппаратом, обеспечивающим его ежедневную деятельность. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» омбудсмен наделяется штатом сотрудников, выполняющих юридическое, организационное, аналитическое и информационное сопровождение. Именно аппарат играет ключевую роль в рассмотрении обращений граждан, подготовке ответов и рекомендаций, что делает его работу определяющей для эффективности института, поскольку ежегодное количество жалоб исчисляется десятками тысяч и не может быть обработано одним должностным лицом.

Федеральный Уполномоченный по правам человека и его аппарат образуют единый государственный орган со статусом юридического лица. Он имеет собственный баланс, счета, печать и бланки с Государственным гербом РФ, при этом не относится ни к одной из ветвей власти. Финансирование деятельности осуществляется из федерального бюджета отдельной строкой, что обеспечивает принцип независимости и исключает возможность давления через финансовые механизмы. Уполномоченный самостоятельно формирует и утверждает смету расходов, распоряжается средствами и предоставляет отчетность лишь в рамках бюджетного контроля. Кроме того, в его распоряжении находится имущество на праве оперативного управления, что закреплено законодательно и служит дополнительной гарантией самостоятельности института.

Аппарат Уполномоченного по правам человека формируется им самостоятельно в пределах утвержденного бюджета и в соответствии с законом. Уполномоченный утверждает структуру и положения о работе аппарата, лично руководит его деятельностью и издает соответствующие распоряжения. Организационная система включает различные подразделения и отделы, специализирующиеся на защите отдельных групп прав - социальных, экономических, политических, а также правах военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и несовершеннолетних. Дополнительно функционируют подразделения по аналитической работе, международному сотрудничеству, приему граждан, документационному обеспечению и информационной поддержке. К середине 2010-х годов в федеральном аппарате работало около 200 сотрудников, большинство из которых имели высшее, преимущественно юридическое, образование. Все они являются государственными гражданскими служащими и обеспечивают реализацию конституционно значимых задач института по защите прав граждан [39, с. 252].

Правовой статус сотрудников аппарата Уполномоченного по правам человека определяется действующим законодательством и основан на принципах государственной гражданской службы. Их права и обязанности регулируются федеральными законами о госслужбе и нормами трудового права. Таким образом, работники аппарата являются федеральными гражданскими служащими, на которых распространяется действие Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [48] и других нормативных актов, регулирующих деятельность государственных служащих.

Специфика их положения заключается в том, что, не являясь политическими должностными лицами, они обеспечивают работу независимого правозащитного органа, напрямую вовлеченного в защиту конституционных прав граждан. В научной литературе подчеркивается, что сотрудники аппарата должны обладать не только высоким

профессионализмом, но и безупречными моральными качествами, поскольку им приходится работать с социально чувствительными и зачастую конфликтными ситуациями. При этом их деятельность строго ограничена рамками полномочий, предоставленных исключительно самому Уполномоченному: любые действия от имени органа возможны лишь по поручению или доверенности. Так, участие в судебных заседаниях, парламентских слушаниях, направление официальных запросов и проведение проверок допускается только при наличии соответствующего распоряжения омбудсмена. Это гарантирует, что официальная позиция органа всегда будет исходить от самого Уполномоченного и иметь необходимую легитимность.

Практика показывает, что именно сотрудники аппарата выполняют основную работу по первичной обработке обращений. Они анализируют поступающие жалобы, проверяют фактические обстоятельства, готовят проекты ответов и заключений. Сам Уполномоченный, как правило, сосредотачивается на наиболее сложных и значимых случаях, а также контролирует общее направление деятельности. Статистические данные подтверждают такой порядок, так, лишь 5-10 % обращений ежегодно рассматриваются непосредственно омбудсменом, тогда как большинство жалоб проходят через сотрудников аппарата под его надзором. Такая организация работы при ограниченном штате - около нескольких сотен сотрудников на всю страну - обеспечивает возможность своевременно реагировать на десятки тысяч обращений граждан и сохранять эффективность деятельности института в целом [25, с. 32].

Руководство аппаратом Уполномоченного по правам человека осуществляется через должность Руководителя аппарата, назначаемого самим омбудсменом из числа квалифицированных специалистов. Он организует деятельность всех подразделений, распределяет поручения, контролирует их исполнение и отчетывается непосредственно перед Уполномоченным, что обеспечивает управляемость и единообразие работы. Несмотря на сравнительно небольшую численность аппарата, его эффективность

достигается за счет привлечения высококвалифицированных юристов и экспертов в области прав человека, специализирующихся на отдельных направлениях деятельности. Дополнительно законодательством предусмотрена возможность формирования при Уполномоченном консультативного экспертного совета. Члены совета, работающие на общественных началах, оказывают методическую и аналитическую помощь, давая заключения по сложным вопросам. Наличие такого органа значительно расширяет интеллектуальные ресурсы института, позволяя привлекать к его деятельности ведущих ученых, правозащитников и специалистов в узкопрофильных сферах, что укрепляет профессиональный потенциал аппарата.

Финансирование и материальное обеспечение деятельности Уполномоченного по правам человека и его аппарата выстроено таким образом, чтобы гарантировать независимость института и стабильность его работы. Средства на его деятельность выделяются отдельной строкой федерального бюджета, а материальные гарантии независимости определяются по аналогии с лицами, занимающими государственные должности Российской Федерации. Это обеспечивает омбудсмену уровень содержания, включая заработную плату, пенсионное и медицинское обеспечение, сопоставимый с руководителями федеральных органов власти, что исключает возможность давления через ограничение социального статуса или ресурсов.

Сотрудники аппарата получают денежное содержание в соответствии с едиными правилами оплаты труда гражданских служащих, а их социальные гарантии закреплены общим законодательством о государственной службе. В распоряжение аппарата предоставляются помещения, транспорт, средства связи и иное имущество, закрепленное на праве оперативного управления как государственная собственность. Кроме того, аппарат имеет доступ к официальным изданиям, нормативным актам и информационно-справочным материалам, распространяемым высшими органами государственной власти,

включая Президента РФ, Правительство, парламент и судебные органы. Это гарантирует своевременное получение необходимой правовой информации для анализа обращений и подготовки заключений [26, с. 467].

Наряду с этим федеральный аппарат выполняет координационную и методическую функцию в отношении региональных уполномоченных: хотя они не находятся в его подчинении, именно федеральный уровень обеспечивает сбор информации о состоянии прав человека в субъектах и способствует обмену опытом, что повышает эффективность всей системы защиты прав и свобод.

В научной литературе акцентируется значимость эффективной организации аппарата для полноценной деятельности института Уполномоченного по правам человека. Отмечается, что именно через работу аппарата реализуется принцип доступности, так, граждане в первую очередь взаимодействуют с его сотрудниками, и качество их профессиональной и этической подготовки напрямую влияет на доверие общества к институту. Поэтому подбор кадров основывается на высоких профессиональных и моральных требованиях. Исследователи указывают, что аппарат должен сочетать дисциплину и четкие процедуры, свойственные государственным органам, с гуманистической миссией по защите прав личности. Высказывается мнение, что штат федерального аппарата, составляющий около 200 сотрудников, может быть недостаточным для масштабов страны и числа поступающих обращений. Вместе с тем его компактность позволяет сохранять независимость и избегать избыточной бюрократизации. В целом аппарат представляет собой специализированный коллектив государственных служащих, обеспечивающих реализацию конституционно значимой функции защиты прав и свобод граждан. Благодаря их работе тысячи людей ежегодно получают помощь в восстановлении нарушенных прав, а государственные органы - информацию о проблемах, требующих устранения. Так, аппарат выступает важнейшим организационным элементом, обеспечивающим стабильность и результативность института омбудсмена [53, с. 27].

Таким образом, можно сделать вывод, что аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является ключевым структурным элементом института, обеспечивающим его эффективное функционирование и практическую реализацию конституционно значимой правозащитной миссии. Его особый статус как единого государственного органа со статусом юридического лица, самостоятельная организационная структура, финансирование отдельной строкой федерального бюджета и правовые гарантии независимости позволяют обеспечить устойчивость и автономность работы. Несмотря на ограниченную численность (около 200 сотрудников), аппарат выполняет огромный объем задач, обрабатывая тысячи обращений граждан и готовя аналитические материалы, что делает его основной опорой в деятельности омбудсмена. Высокая квалификация кадров, наличие экспертного совета, а также координационная и методическая роль по отношению к региональным уполномоченным обеспечивают не только оперативное реагирование на индивидуальные жалобы, но и системное воздействие на состояние прав человека в стране.

## **2.2 Статус, структура и организация деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека имеет особое значение, так как он закреплён как в Конституции, так и в федеральных законах. Уполномоченный выступает самостоятельным государственным должностным лицом, не относящимся ни к одной из ветвей власти, что гарантирует его независимость и особое место в системе управления. Институт омбудсмена был введен Конституцией РФ 1993 года, где в статье 103 установлено, что Государственная Дума назначает и освобождает его от должности. Указанное определяет связь с парламентом, однако сам Уполномоченный не является частью законодательной власти.

Так, институт омбудсмена представляет собой конституционно закрепленную государственную должность федерального уровня, предназначенную для защиты и обеспечения прав и свобод граждан.

Согласно Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» должность вводится с целью обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, а также контроля за их соблюдением органами государственной власти, местного самоуправления и должностными лицами. Такая формулировка предопределяет особый статус омбудсмена как арбитра между гражданином и государством, который дополняет существующие судебные и административные механизмы защиты прав. Ключевым принципом его деятельности выступает независимость, так, Уполномоченный не подчиняется никаким органам или должностным лицам, действует самостоятельно, руководствуясь Конституцией, федеральными законами и нравственными императивами. Независимость института обеспечивается гарантиями несменяемости на срок полномочий и неприкосновенности, а его досрочное освобождение возможно лишь в случаях, прямо предусмотренных законом [43, с. 180]. В научной доктрине подчеркивается, что именно этот принцип является краеугольным камнем статуса Уполномоченного. Как отмечал профессор С. А. Авакьян, эффективность данного института возможна только при условии реальной свободы его действий, вне давления со стороны органов государственной власти [1, с. 621]. Независимость, таким образом, делает Уполномоченного уникальным звеном в системе защиты прав человека и отличает его от большинства государственных органов.

Требования к кандидату, порядок назначения и прекращения полномочий Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации детально урегулированы федеральным законодательством. Назначение осуществляется Государственной Думой большинством голосов от ее конституционного состава (не менее 226 депутатов) при тайном голосовании, что обеспечивает легитимность и свободу волеизъявления. Право выдвижения

кандидатов предоставлено Президенту РФ, Совету Федерации, депутатам Государственной Думы и парламентским объединениям, что гарантирует политический плюрализм. Вместе с тем практика свидетельствует о значительном влиянии позиции главы государства, после первого омбудсмена С. А. Ковалева все последующие кандидатуры (О.О. Миронов, В.П. Лукин, Э.А. Памфилова, Т.Н. Москалькова) выдвигались или поддерживались Президентом и получали поддержку парламентского большинства. Срок полномочий составляет пять лет, отсчитываемых с момента принесения присяги, которая является обязательным элементом вступления в должность и носит не только юридический, но и символический характер, закрепляя приверженность омбудсмена Конституции, закону, справедливости и совести. С этого момента он приобретает весь объем своих полномочий и начинает их осуществление [19, с. 276].

Законодатель установил ограничения на повторное замещение должности Уполномоченного по правам человека: одно и то же лицо может занимать пост не более двух сроков подряд, что исключает превращение этой должности в пожизненный институт и ограничивает максимальное непрерывное пребывание десятью годами. Для федерального омбудсмена такое правило действовало изначально, а в 2020 году аналогичные нормы были распространены и на региональных уполномоченных. Важной гарантией независимости является положение о том, что истечение полномочий Государственной Думы или ее досрочный роспуск не влияют на срок мандата омбудсмена, который продолжает работу до завершения своего пятилетнего периода. Закон при этом устанавливает механизм преемственности, так, после окончания срока полномочий Государственная Дума обязана назначить нового Уполномоченного в течение 30 дней, а в случае досрочного прекращения - в течение двух месяцев, что позволяет избежать перерывов в работе института и обеспечивает его непрерывное функционирование.

Хотя Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» не содержит

исчерпывающего перечня требований к кандидату, в доктринальных источниках и регламентных актах Государственной Думы сформированы критерии, отражающие специфику этой должности. Претендентом может быть только гражданин России, постоянно проживающий на ее территории, не имеющий иностранного гражданства или вида на жительство за рубежом, достигший 35 лет и обладающий необходимыми знаниями в области прав человека и опытом их защиты. На практике на этот пост выдвигаются личности с высоким общественным авторитетом и значительным профессиональным опытом в правозащитной, дипломатической или государственной сфере. Так, В.П. Лукин до назначения был известным политиком и дипломатом, Э.А. Памфилова возглавляла Совет по правам человека при Президенте РФ, а Т.Н. Москалькова имела богатый опыт службы в органах внутренних дел и работы в Государственной Думе [19, с. 258].

Полномочия Уполномоченного по правам человека могут быть досрочно прекращены только в случаях, прямо предусмотренных законом, что гарантирует его независимость. К таким основаниям относятся: нарушение установленных ограничений статуса (ст. 11 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»), вступление в силу обвинительного приговора суда, длительная неспособность исполнять обязанности (не менее четырех месяцев подряд) и добровольная отставка. Досрочное освобождение оформляется постановлением Государственной Думы, а иные основания - например, выражение недоверия или политические мотивы - законом не допускаются. Практика подтверждает устойчивость этой гарантии, если в 1995 г. С. А. Ковалев был снят по политическим причинам до принятия специального закона, то после 1997 г. все смены происходили либо по окончании срока полномочий, либо по личному заявлению. В случае досрочного освобождения новый омбудсмен должен быть назначен в течение двух месяцев, что исключает перерывы в функционировании института [8, с. 341].

Статус Уполномоченного по правам человека в России регулируется рядом ограничений и гарантий, обеспечивающих его независимость и нейтральность. Закон запрещает совмещать эту должность с любой другой государственной, политической или общественной деятельностью: омбудсмен не может быть депутатом, членом правительства, регионального парламента или занимать иные государственные посты. Допускается только научная, преподавательская и творческая работа.

С 2015 года введен запрет на иностранное гражданство, вид на жительство или иные документы, дающие право на проживание за рубежом. Уполномоченному также запрещено состоять в политических партиях или участвовать в их деятельности. Если назначенное лицо имеет несовместимые статусы, оно обязано отказаться от них в течение 14 дней, иначе его полномочия прекращаются автоматически [31, с. 108].

Помимо установленных ограничений, Уполномоченному по правам человека предоставляются особые гарантии защиты от возможного давления. Привлечь его к уголовной или административной ответственности можно только с разрешения Государственной Думы. Проведение обыска, ареста или задержания допускается исключительно при задержании с поличным.

Иммунитет омбудсмена распространяется на его жилье, рабочие помещения, транспорт, личные вещи, корреспонденцию и документы, что фактически приравнивает его статус к уровню судей и парламентариев. Если Уполномоченный был задержан, парламент обязан в течение 24 часов рассмотреть вопрос о согласии на дальнейшие меры, в противном случае он должен быть немедленно освобожден.

Хотя в практике российских омбудсменов подобных ситуаций не возникало, данные гарантии имеют существенное значение, они исключают возможность использования уголовного или административного преследования как инструмента давления, а также обеспечивают омбудсмену уверенность в самостоятельности его деятельности даже в случаях, затрагивающих интересы влиятельных государственных структур.

В научной литературе конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека рассматривается как уникальное сочетание черт государственного органа и общественного правозащитника. С одной стороны, он является должностным лицом, назначаемым парламентом, обладающим определенной компетенцией и иммунитетами, то есть включенным в государственный механизм. С другой стороны, его основная миссия - защита прав граждан от нарушений со стороны этого же механизма, что ставит его в позицию независимого защитника общества. В.Е. Чиркин метафорически называл омбудсмена «ограничителем всевластия государства» и одновременно «инструментом взаимодействия государства и гражданского общества» [52, с. 235]. В этом смысле омбудсмен выступает своеобразным посредником: граждане могут обращаться к нему без опасений, а государственные органы получают обратную связь о нарушениях прав. Подобное положение иногда обозначают как «четвертую власть» - контроль за соблюдением прав человека, хотя речь идет скорее об образном выражении, поскольку Уполномоченный не обладает властно-распорядительными полномочиями. Его влияние основано на моральном авторитете, публичности и убедительной силе рекомендаций. Таким образом, акты омбудсмена, не имея обязательного характера, выполняют функцию «мягкого принуждения», побуждая государственные органы устранять выявленные нарушения и тем самым способствуя укреплению правового государства.

Деятельность и полномочия Уполномоченного по правам человека строятся на принципе дополнительности, который подчеркивает его вспомогательную роль в защите прав и свобод граждан. Закон определяет, что омбудсмен не заменяет суды, прокуратуру и другие государственные органы, а действует тогда, когда существующие механизмы защиты оказались неэффективными.

Он рассматривает обращения граждан на действия или бездействие органов власти и должностных лиц только в тех случаях, когда заявитель уже

пытался восстановить свои права законным путем, но не достиг удовлетворительного результата.

Такая конструкция подчеркивает субсидиарный характер работы омбудсмена, гражданин обязан сначала использовать стандартные юридические механизмы, и лишь при их неэффективности может обратиться к Уполномоченному. Вместе с тем практика показывает, что в отдельных случаях омбудсмен принимает обращения и без предварительного обжалования, например, если речь идет о массовых или грубых нарушениях, требующих немедленного реагирования. В иных ситуациях он разъясняет заявителю необходимость пройти предусмотренные законом процедуры, что позволяет сохранить баланс между его деятельностью и компетенцией иных государственных органов.

Закон подробно определяет порядок подачи жалоб Уполномоченному по правам человека. Обратиться могут не только граждане России, но и иностранцы, а также лица без гражданства, находящиеся на территории страны, что отражает принципы равенства в защите прав. Жалобу следует направить в течение года с момента нарушения или с того дня, когда о нем стало известно, однако при уважительных причинах допускается более позднее обращение.

В обращении должны быть указаны личные данные заявителя, адрес и описание сути нарушения, прилагаются при необходимости документы о предыдущих попытках защиты прав. Жалобы рассматриваются бесплатно. Для заключенных установлены особые гарантии - их письма Уполномоченному не подвергаются цензуре и направляются в запечатанном виде в течение суток, что обеспечивает конфиденциальность и соответствует международным стандартам защиты прав человека [49, с. 48].

После получения жалобы Уполномоченный по правам человека проводит ее первичную проверку и оценку, что является обязательным этапом процедуры. На этой стадии омбудсмен может принять жалобу к рассмотрению; разъяснить заявителю другие законные способы защиты его

прав; направить обращение в компетентный орган или должностному лицу; либо отказать в ее рассмотрении, если вопрос не входит в его полномочия.

О любом решении Уполномоченный обязан уведомить заявителя в десятидневный срок, а в случае начала рассмотрения информируется также орган или должностное лицо, действия которых обжалуются. Отказ в принятии жалобы должен быть мотивирован, однако он окончателен и не подлежит обжалованию, что объясняется особым статусом омбудсмана как самостоятельного правозащитного института.

Практика показывает, что на этом этапе отсекается значительное количество обращений. Чаще всего это происходит потому, что заявители обращаются напрямую к Уполномоченному, минуя предусмотренные законом судебные или административные процедуры. В таких случаях им разъясняются надлежащие способы защиты прав. Нередко встречаются и жалобы, выходящие за пределы компетенции омбудсмана, например, связанные с оспариванием еще не вступивших в силу судебных актов или касающиеся частноправовых споров, что также исключает их рассмотрение [55, с. 112].

Вместе с тем, если обращение соответствует установленным критериям - заявитель прошел все предусмотренные инстанции, нарушение прав очевидно и относится к сфере ответственности государства, - Уполномоченный возбуждает производство по жалобе и приступает к ее всесторонней проверке. Таким образом, предварительная оценка обращений играет ключевую роль в деятельности института, позволяя выделить те случаи, где вмешательство омбудсмана действительно необходимо и может привести к восстановлению нарушенных прав.

Закон предоставляет Уполномоченному право действовать по собственной инициативе, что существенно расширяет его функциональные возможности. Если в распоряжении омбудсмана оказывается информация о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан, о случаях особого общественного значения либо о нарушении прав лиц, не способных

самостоятельно себя защищать (например, несовершеннолетних, инвалидов, лиц с психическими расстройствами), он вправе возбудить производство и провести проверку без поступления официальной жалобы. Такой механизм позволяет реагировать на острые и социально значимые ситуации, выявленные через средства массовой информации, сигналы от общественных организаций или региональных уполномоченных. На практике федеральный Уполномоченный неоднократно инициировал проверки в интернатах, колониях или иных учреждениях при обнаружении признаков массового нарушения прав. Данная возможность придает институту превентивный и мониторинговый характер, позволяя ему не только реагировать на индивидуальные обращения, но и выявлять системные проблемы в сфере защиты прав человека [20, с. 17].

Приняв жалобу к рассмотрению, Уполномоченный по правам человека начинает ее изучение по существу, используя предоставленные законом процессуальные полномочия. Он может запрашивать необходимые сведения, требовать проведения проверок и служебных расследований, а также обращаться к региональным уполномоченным для получения информации. При этом закон запрещает поручать проверку тем структурам или должностным лицам, чьи действия обжалуются, что обеспечивает беспристрастность и объективность рассмотрения.

Важной гарантией эффективности деятельности Уполномоченного является его право свободного доступа в органы государственной и муниципальной власти, а также на заседания коллегиальных структур. Омбудсмен и его сотрудники могут посещать любые организации и учреждения, вне зависимости от формы собственности, включая воинские части и места принудительного содержания. Указанное позволяет проверять информацию о нарушениях непосредственно на месте - в колониях, больницах, школах и других учреждениях. Даже в организациях с особым режимом отказ в доступе недопустим, за исключением случаев, связанных с требованиями безопасности. Такие полномочия обеспечивают омбудсмену

возможность эффективно контролировать соблюдение прав граждан и укрепляют его независимый статус.

Уполномоченный по правам человека имеет право запрашивать у органов власти и должностных лиц необходимые документы и сведения. Такие запросы обязательны к исполнению, требуемая информация должна быть предоставлена бесплатно и без задержек, как правило, в течение 15 дней с момента получения запроса, если омбудсмен не определил иной срок. Невыполнение этого требования влечет ответственность, что делает механизм рассмотрения жалоб более действенным [30, с. 20].

Используя предоставленные законом полномочия, Уполномоченный по правам человека может запрашивать и получать все необходимые материалы - личные дела, медицинские документы, архивные данные и другие доказательства, необходимые для объективного анализа ситуации. Он также имеет право вызывать должностных лиц для дачи объяснений. Исключения составляют судьи, поскольку их независимость не допускает комментариев по содержанию судебных решений. Все остальные представители власти и муниципалитетов, включая руководителей органов, обязаны по требованию омбудсмана предоставить устные или письменные пояснения, что способствует всестороннему и беспристрастному рассмотрению жалоб.

Уполномоченный по правам человека обладает правом самостоятельно или совместно с компетентными органами проводить проверки деятельности государственных органов и должностных лиц. Это позволяет ему контролировать правомерность действий власти в конкретных ситуациях, включая участие в проверках вместе с прокуратурой или проведение собственных мониторингов с привлечением независимых экспертов. Кроме того, он уполномочен поручать специализированным учреждениям проведение экспертиз и подготовку заключений по отдельным вопросам, что особенно важно при рассмотрении жалоб, связанных, например, с экологическими нарушениями или качеством медицинской помощи. Такой

инструмент обеспечивает комплексный и объективный характер проверки [15, с. 210].

Особое значение имеет право Уполномоченного по правам человека изучать материалы уголовных, гражданских и административных дел, по которым уже вынесены вступившие в силу судебные решения, а также знакомиться с прекращенными делами и материалами об отказе в возбуждении уголовного дела. Это позволяет ему выявлять нарушения процессуальных прав заявителей, в частности права на защиту или справедливое судебное разбирательство. Хотя омбудсмен не вправе пересматривать судебные акты, он может выявить нарушения и инициировать их пересмотр через обращение в надзорные органы или внесение соответствующих представлений. Такой механизм существенно расширяет возможности защиты граждан от судебной несправедливости, сохраняя при этом баланс между компетенцией судов и функциями Уполномоченного.

При проведении проверки Уполномоченный по правам человека обязан соблюдать процессуальные гарантии, обеспечивающие объективность и защиту прав участников. Важнейшей из них является предоставление органу или должностному лицу, действия которых обжалуются, возможности изложить свои объяснения и возражения. Такая процедура придает проверке соревновательный характер, позволяя учесть позиции обеих сторон и избежать односторонних выводов. Закон устанавливает принцип конфиденциальности: все материалы, собранные в ходе рассмотрения жалобы, не подлежат разглашению до принятия окончательного решения. Особая защита распространяется на данные о частной жизни заявителя и других лиц - их раскрытие возможно только с письменного согласия. Такая норма соответствует принципам защиты персональных данных и уважения к личной жизни, укрепляя доверие к омбудсмену как независимому и конфиденциальному институту защиты прав человека [29, с. 77].

Рассмотрение жалобы завершается вынесением заключения Уполномоченного по правам человека, которое служит официальным итогом

проведенной проверки. Вне зависимости от результата заявитель обязан быть уведомлен о выводах. Если факт нарушения подтвержден, омбудсмен предпринимает меры в пределах своей компетенции для восстановления нарушенных прав. Основной формой реагирования является заключение с рекомендациями органу или должностному лицу, чьи действия признаны незаконными. В этом документе фиксируются обстоятельства дела, указываются нарушенные права и формулируются конкретные меры по их восстановлению - отмена незаконного акта, пересмотр дела, выплата компенсации, привлечение виновных к ответственности или изменение административной практики.

Хотя рекомендации не имеют обязательной юридической силы, закон возлагает на адресата обязанность рассмотреть их и в течение месяца письменно сообщить о предпринятых действиях. Такая норма исключает возможность игнорирования заключений Уполномоченного и стимулирует серьезное отношение к ним. В большинстве случаев органы власти исполняют обоснованные рекомендации, поскольку вес института и публичность его деятельности усиливают давление на должностных лиц. В то же время отказ требует мотивированного объяснения, что также повышает ответственность органов власти. В случае формальных отписок или уклонения омбудсмен вправе придать ситуации гласность, тем самым воздействуя на орган власти через общественное мнение и репутационные риски. Таким образом, заключение Уполномоченного становится эффективным инструментом «мягкого принуждения», обеспечивающим практическое восстановление нарушенных прав [14, с. 39].

Помимо вынесения рекомендаций, Уполномоченный по правам человека обладает и активными полномочиями, позволяющими ему непосредственно защищать права граждан. Одним из ключевых инструментов является право обращаться в суд с административными исками, включая защиту интересов неопределенного круга лиц. Это превращает омбудсмена в полноценного участника судебного процесса, сопоставимого по функциям с

прокурором, но действующего исключительно в сфере прав человека. Такой механизм особенно эффективен при массовых нарушениях, поскольку позволяет добиваться обязательных для исполнения судебных решений.

Значимым является и право ходатайствовать перед компетентными органами о возбуждении дисциплинарного, административного или уголовного производства против должностных лиц, действия которых нарушили права граждан. Несмотря на то что омбудсмен сам не может инициировать такие дела, его обращения воспринимаются серьезно и нередко служат основанием для прокурорских проверок.

Особое место занимает полномочие инициировать пересмотр вступивших в силу судебных актов. Уполномоченный вправе обращаться в суды надзорных инстанций или в прокуратуру, представляя доводы о нарушении прав граждан и необходимости пересмотра дела. Эта возможность позволяет исправлять судебные ошибки и восстанавливать справедливость в тех случаях, когда обычные процедуры уже исчерпаны.

Наиболее сильным инструментом выступает право обращения в Конституционный Суд Российской Федерации. Омбудсмен может оспаривать законы, применяемые в конкретном деле, от имени граждан, фактически выступая их представителем в конституционном правосудии. Данный механизм многократно применялся на практике, обращения Уполномоченного способствовали признанию неконституционными норм в сфере налогообложения, пенсионного обеспечения и уголовного процесса, что обеспечило защиту прав широких категорий граждан. Ученые отмечают, что это полномочие приближает институт омбудсмана к своеобразному «общественному конституционному контролю», позволяя устранять системные дефекты законодательства.

Так, например, согласно Определению Конституционного Суда РФ от 27.09.2016 № 1782-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Гурмана Юрия Альбертовича частью 1

статьи 55 и частью 9 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» [32] поводом Уполномоченного по правам человека для обращения стала норма Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [17] (далее - КоАП РФ), требующая наличия у представителя по административным делам высшего юридического образования. Ю.А. Гурману было отказано в рассмотрении иска, так как он не имел юридического образования, а его представитель не подтвердил соответствующую квалификацию. Уполномоченный полагал, что данное требование ограничивает право граждан на судебную защиту, закрепленное в Конституции РФ. Однако Конституционный Суд указал, что федеральный законодатель вправе устанавливать особенности процессуальных процедур, исходя из характера рассматриваемых дел, а обжалование нормативных актов затрагивает широкий круг лиц и требует специальных знаний. Следовательно, условие о юридическом образовании представителей не нарушает конституционные права граждан и соответствует дискреции законодателя.

Или, например, согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 01.03.2012 № 6-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго подпункта 2 пункта 1 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» [36] Суд рассмотрел жалобу Уполномоченного по правам человека, поданную в защиту гражданки О.Л. Каган, которой налоговые органы отказали в имущественном налоговом вычете при покупке квартиры в собственность ее несовершеннолетнего ребенка. Суды общей юрисдикции исходили из того, что налоговый вычет предоставляется только в случаях, когда недвижимость приобретена самим налогоплательщиком или в общую долевую собственность с ребенком. Конституционный Суд РФ указал, что родитель, израсходовавший собственные средства на приобретение жилья в собственность несовершеннолетнего ребенка, не может быть поставлен в худшее положение по сравнению с налогоплательщиками, приобретающими жилье в долевую собственность с детьми. В обоих случаях расходы несет

родитель, обладающий налогооблагаемым доходом, а, следовательно, именно он имеет право на имущественный вычет. Суд признал, что абзац второй подпункта 2 пункта 1 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации не противоречит Конституции РФ, поскольку его конституционно-правовой смысл предполагает возможность для родителя воспользоваться правом на однократный имущественный налоговый вычет в сумме фактически понесенных расходов. Соответственно, решения по делу О.Л. Каган, вынесенные в истолковании, не соответствующем этому смыслу, подлежат пересмотру.

Важно подчеркнуть, что все обращения Уполномоченного в суды, включая административные и Конституционный Суд, а также его ходатайства освобождаются от уплаты государственной пошлины, что исключает финансовые барьеры и расширяет его возможности эффективно действовать в интересах граждан. В судебных процессах омбудсмен или его представители обладают всеми процессуальными правами - могут выступать, представлять доказательства, заявлять ходатайства и обжаловать решения, выступая полноправными участниками разбирательства на стороне защиты прав. В научной литературе справедливо отмечается, что такая деятельность придает Уполномоченному функции «общественного адвоката», который, в отличие от профессионального защитника, действует не за вознаграждение, а в силу публичного мандата, обеспечивая защиту конституционных прав граждан.

Принцип гласности и подотчетности деятельности Уполномоченного по правам человека реализуется через систему регулярных докладов, которые, несмотря на его независимость от органов власти, служат формой публичного отчета обществу и государству. Основным инструментом является ежегодный Доклад о деятельности и о состоянии соблюдения прав и свобод человека в Российской Федерации. Этот документ направляется Президенту РФ, палатам Федерального Собрания, Правительству, Конституционному Суду, Верховному Суду, Генеральному прокурору и Председателю Следственного комитета, что обеспечивает информированность всех высших

государственных институтов. Кроме того, омбудсмен вправе готовить специальные доклады по отдельным проблемам, требующим парламентского или общественного внимания, например, по вопросам прав заключенных, детей-сирот или мигрантов [41, с. 72].

Закон предусматривает обязательное опубликование ежегодных докладов в «Российской газете», что делает деятельность омбудсмана открытой и доступной для общества, а специальные доклады также могут обнародоваться по его усмотрению. Публичность этих материалов усиливает воздействие института, они становятся источником информации о положении дел с правами человека, включая статистику обращений (30-40 тысяч жалоб в год), анализ типичных нарушений и рекомендации по совершенствованию законодательства. Практика подтверждает результативность этой формы работы, так, по предложениям из докладов принимались законодательные поправки, улучшались условия в учреждениях исполнения наказаний, корректировалось пенсионное законодательство, совершенствовались механизмы предоставления социальных услуг.

По данным, опубликованным на официальном сайте Уполномоченного по правам человека, в 2022-2024 годах наблюдается заметное увеличение числа обращений граждан (рисунок 1). В 2022 году их поступило 79 420, в 2023 году - 93 721, а к 2024 году показатель достиг 126 715. Рост более чем на 59 % за три года отражает повышение интереса общества к институту омбудсмана и укрепление его значимости в защите прав граждан. Такая динамика может объясняться как ростом доверия и правовой грамотности населения, так и усилением социальных и правовых проблем в стране.

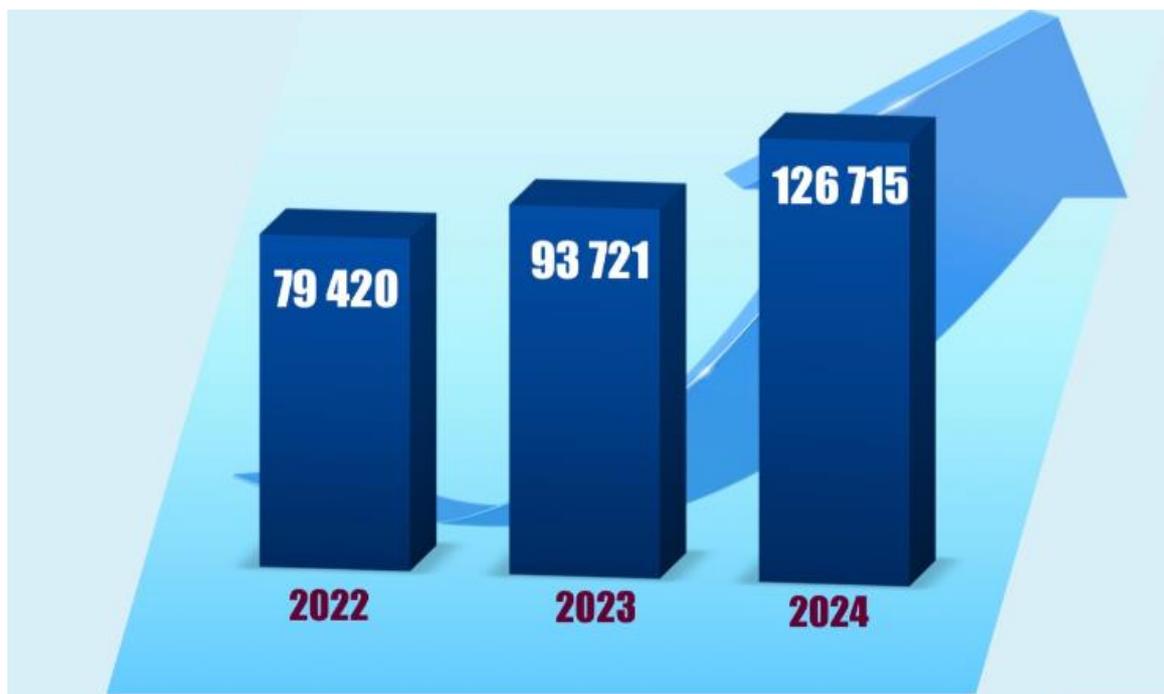


Рисунок 1 - Количество поступивших к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации обращений в 2022-2024 годах

Структура письменных обращений за 2024 год (рисунок 2) демонстрирует преобладание вопросов, связанных со специальной военной операцией, так, 64 034 жалобы, что составляет более половины всех поступивших. Указанное отражает актуальность темы и ее значительное влияние на правовую и социальную сферу. Второе место занимают обращения по вопросам социальных, экономических, гражданских и политических прав - 18 820 случаев, что свидетельствует о высокой значимости для граждан традиционных сфер социальной защиты и обеспечения их прав. Далее следуют жалобы, касающиеся процессуальных прав (13 712), что указывает на актуальные проблемы доступа к правосудию, гарантий справедливого судебного разбирательства и соблюдения процессуальных норм. Наименьшую долю составляют обращения по вопросам соблюдения прав в учреждениях уголовно-исполнительной системы (4 838), однако и эта категория остается значимой, учитывая ее социальную чувствительность [61].



Рисунок 2 - Тематика письменных обращений к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации в 2024 году

Так, статистика обращений за 2024 год подтверждает, что институт Уполномоченного выполняет функцию индикатора общественных настроений и актуальных проблем в сфере прав человека.

С одной стороны, увеличение общего количества обращений и преобладание жалоб, связанных с вопросами СВО, показывают реакцию граждан на вызовы времени.

С другой стороны, сохраняется высокая значимость «традиционных» тем - социально-экономических, политических и процессуальных прав, а также защиты прав в местах лишения свободы. Все это свидетельствует о комплексном характере деятельности Уполномоченного, который вынужден реагировать как на новые вызовы, так и на системные проблемы, традиционно затрагивающие российское общество.

Помимо подготовки ежегодных и специальных докладов, законодательство закрепляет за Уполномоченным право публиковать свои заключения и иные документы по конкретным делам. При этом, если в

материалах содержатся сведения о частной жизни заявителя, публикация допускается только в обезличенной форме.

Важно, что государственные и муниципальные печатные издания, а также СМИ, финансируемые из бюджета, не вправе отказать омбудсмену в размещении таких материалов, что гарантирует их доведение до общественности.

На практике это право реализуется через регулярные публикации в «Российской газете» и других официальных изданиях, а также посредством деятельности пресс-службы, интернет-сайта и социальных сетей.

Таким образом, публичное обнародование заключений становится частью организационной работы Уполномоченного, обеспечивая прозрачность его деятельности и привлекая внимание общества к наиболее значимым проблемам в сфере прав человека.

Одним из ключевых направлений работы Уполномоченного по правам человека является взаимодействие с государственными структурами и институтами гражданского общества. Закон предоставляет ему право обращаться за содействием к любым органам власти при проведении проверок, что обеспечивает полноту анализа рассматриваемых дел.

Кроме того, омбудсмен обладает правом безотлагательного приема, по его требованию руководители органов власти, муниципалитетов, организаций любой формы собственности, командование воинских частей и администрации мест лишения свободы обязаны принять его немедленно. Такая норма подчеркивает высокий статус и независимость Уполномоченного, позволяя напрямую обсуждать вопросы защиты прав человека и оперативно реагировать на выявленные нарушения [44, с. 358].

Важной частью работы Уполномоченного по правам человека является взаимодействие с общественными наблюдательными комиссиями (ОНК), осуществляющими гражданский контроль за соблюдением прав в местах лишения свободы. Такие комиссии, созданные в рамках национального превентивного механизма в соответствии с Дополнительным протоколом к

Конвенции ООН против пыток, действуют во всех субъектах России. Согласно статье 36.1 ОНК ежегодно направляют омбудсмену отчеты о своей работе в тюрьмах, СИЗО и других учреждениях.

Общественная палата РФ информирует Уполномоченного о формировании комиссий и изменениях в их составе, что обеспечивает постоянное и согласованное сотрудничество.

В результате омбудсмен выполняет координирующую роль, аккумулируя данные со всей страны о положении дел в местах лишения свободы и отражая их в ежегодных докладах, где традиционно выделяется отдельный раздел, посвященный данной теме.

При выявлении серьезных нарушений на основании информации ОНК Уполномоченный может принять меры реагирования, включая выезды на место для проверки условий содержания.

Взаимодействие с региональными уполномоченными по правам человека является важным направлением работы федерального омбудсмена и способствует созданию единой правозащитной системы в стране.

Почти во всех субъектах РФ действуют собственные уполномоченные, работающие на основании региональных законов и защищающие права граждан на местном уровне.

Хотя они формально независимы, статья 36.2 обязывает федерального Уполномоченного поддерживать с ними сотрудничество. В рамках этого взаимодействия он может предоставлять методическую, правовую, организационную и информационную поддержку региональным коллегам.

В середине 2010-х годов для укрепления взаимодействия между омбудсменами был создан Координационный совет, в который вошли представители всех федеральных округов.

Он стал платформой для обмена опытом, обсуждения общих проблем и согласования подходов, сформировав единую систему правозащитной координации при сохранении независимости ее участников.

Новый этап развития наступил с принятием Федерального закона от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», который впервые установил единые требования к региональным омбудсменам, ввел согласование их кандидатур с федеральным Уполномоченным и ограничил срок пребывания в должности двумя пятилетними периодами.

Принятые изменения закрепили ключевую роль федерального омбудсмана в формировании регионального корпуса правозащитников и способствовали унификации их деятельности по всей стране [21, с. 131].

Следует подчеркнуть, что подобная централизация вызвала неоднозначные оценки. Сторонники отмечают, что повышение стандартов и координация позволяют укрепить систему и повысить эффективность защиты прав, тогда как критики опасаются, что усиление «вертикали» может снизить самостоятельность региональных уполномоченных перед местными органами власти. Тем не менее, большинство исследователей сходится во мнении, что выстраивание единой системы ценностей, обмен опытом и унификация практики крайне важны в условиях значительных социально-правовых различий между регионами. Это подтверждает поступательное развитие института омбудсмана в России, от разрозненных региональных практик к комплексной и согласованной национальной системе под методическим руководством федерального уровня.

Международное сотрудничество занимает значимое место в деятельности Уполномоченного по правам человека и закреплено в законе как одно из его направлений. В этой сфере омбудсмен взаимодействует с зарубежными коллегами и международными организациями, такими как Верховный комиссар ООН по правам человека, Европейский омбудсмен и Международный координационный комитет правозащитных институтов. Российский Уполномоченный участвует в форумах, конференциях и рабочих встречах, обмениваясь опытом и лучшими практиками в области защиты прав человека.

В 2000-х годах аппарат российского омбудсмана прошел процедуру аккредитации в соответствии с Парижскими принципами ООН, получив статус национального правозащитного института. Несмотря на последующие дискуссии о степени соответствия этим критериям, российский институт омбудсмана остается частью международного сообщества правозащитных органов. Такая интеграция позволяет как перенимать зарубежный опыт, так и представлять проблемы соблюдения прав человека в России на международной арене. На практике Уполномоченный готовит доклады для Комитета ООН по правам человека, участвует в работе Комиссии по правам человека СНГ и в иных международных инициативах [53, с. 80].

Завершая характеристику организации деятельности Уполномоченного по правам человека, следует отметить установленные законом гарантии его беспрепятственной работы и ответственность за их нарушение.

Закон прямо указывает, что любое вмешательство в деятельность омбудсмана с целью повлиять на его решения, а также неисполнение обязанностей должностными лицами, например, отказ в предоставлении информации или создание иных препятствий, влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом конкретные санкции в законе не закреплены, а определяются общими нормами административного и трудового права, так, КоАП РФ предусматривает ответственность за невыполнение законных требований должностных лиц, а Трудовой кодекс Российской Федерации [45] (далее - ТК РФ) - дисциплинарные меры для служащих, нарушающих свои обязанности.

На практике наиболее действенной мерой оказывается публичная огласка фактов воспрепятствования работе Уполномоченного.

Такие случаи, как правило, привлекают внимание СМИ и общества, что превращает проблему в политический и репутационный скандал, вынуждая государственные органы и их руководство принимать меры для устранения нарушений.

Именно поэтому в научной литературе подчеркивается, что эффективность института во многом основана на его морально-политическом авторитете, а не на прямой юридической силе. Тем не менее, в условиях общественной поддержки «мягкое принуждение» омбудсмена может быть не менее результативным, чем формальные санкции, поскольку оно заставляет органы власти учитывать его позиции и реагировать на выявленные нарушения.

Таким образом, можно сделать вывод, что статус, структура и организация деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации образуют целостный правовой и институциональный механизм, обеспечивающий его независимость и эффективность. Конституционно закрепленный мандат, детализированный в Федеральном конституционном законе от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», гарантирует особое положение омбудсмена вне традиционных ветвей власти и формирует его как самостоятельный институт защиты прав граждан.

Строгие требования к кандидатуре, порядок назначения и ограничения на замещение должности обеспечивают легитимность и аполитичность фигуры Уполномоченного, а иммунитет и несменяемость в течение срока полномочий укрепляют его независимость от политической конъюнктуры. Организация деятельности построена на принципе дополнительности, так, омбудсмен не подменяет суды или прокуратуру, а восполняет пробелы в их работе, рассматривая жалобы после исчерпания обычных средств защиты.

Его процессуальные полномочия - право беспрепятственного доступа в органы власти и учреждения, запрос документов и объяснений, проведение проверок и экспертиз, инициирование пересмотра судебных актов и обращение в Конституционный Суд РФ - превращают его в универсальный правозащитный инструмент. При этом его влияние основано не на властных предписаниях, а на авторитете, публичности и правовой аргументации, что придает деятельности характер «мягкого принуждения».

Гласность и подотчетность реализуются через ежегодные и специальные доклады, публикацию заключений и активное взаимодействие со СМИ, что усиливает воздействие института на органы власти и формирует доверие общества.

Важную роль играет координация с региональными уполномоченными и общественными наблюдательными комиссиями, а также участие в международных правозащитных инициативах, что укрепляет единую систему защиты прав человека в стране.

Ответственность за воспрепятствование работе омбудсмана, хотя и закреплена преимущественно в рамках морально-политического механизма, дополнительно подтверждает значимость данного института.

В совокупности это позволяет охарактеризовать Уполномоченного по правам человека как ключевой элемент современной российской правовой системы, обеспечивающий баланс между государством и обществом, а также выступающий гарантом защиты прав и свобод граждан в условиях динамичных социальных и политических процессов.

### **3 Функциональные особенности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

#### **3.1 Функции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

Институт Уполномоченного по правам человека в России сформировался в начале 1990-х годов как новый элемент государственной системы защиты прав личности. Его идея впервые была обозначена в Декларации прав и свобод человека и гражданина РСФСР 1991 года, а окончательно закреплена в Конституции РФ 1993 года, которая отнесла назначение и освобождение Уполномоченного к полномочиям Государственной Думы (ст. 103, п. «е»). Практическое воплощение института произошло с принятием Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Документ установил правовой статус, функции и организационные принципы деятельности омбудсмана, определив его основную задачу - обеспечение и защиту конституционных прав граждан, а также контроль за соблюдением этих прав органами власти и должностными лицами [36, с. 120].

Тем самым институт получил значение важного элемента системы сдержек и противовесов в демократическом правовом государстве, обеспечивая дополнительный уровень контроля в сфере прав человека наряду с судебными и прокурорскими механизмами. Первое практическое воплощение данного института состоялось в мае 1998 года, когда Государственная Дума назначила на должность первого федерального Уполномоченного О.О. Миронова, что ознаменовало начало функционирования института в российской правовой системе.

Основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека включают правозащитную, аналитическую, просветительскую и координационную функции, которые вместе формируют его роль в системе национальной защиты прав граждан. Согласно части 3 статьи 1 омбудсмен призван способствовать восстановлению нарушенных прав и свобод законными средствами. Тем самым его главная задача заключается в защите граждан, чьи права были нарушены действиями или решениями государственных органов и должностных лиц.

Особая значимость института заключается в том, что он представляет собой независимый, несвязанный с исполнительной властью механизм охраны прав личности, дополняющий судебные и прокурорские формы защиты. При этом он действует внесудебными методами, что позволяет оперативно реагировать на нарушения и восполнять пробелы в традиционных правозащитных процедурах. Как отмечал второй федеральный омбудсмен В.П. Лукин, данная должность была задумана именно как инструмент внесудебной защиты прав, не влияющий напрямую на судебные решения, но способный своим вмешательством до или после судебного процесса обратить внимание на нарушения и содействовать их устранению [23, с. 77].

Практика подтверждает эффективность этого механизма, так, во многих случаях именно благодаря вмешательству Уполномоченного государственные органы пересматривают свои решения или прокурор приносит протест на незаконный акт, что позволяет реально восстановить нарушенные права.

Например, в 2020 году Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка (детский омбудсмен) вмешался, когда муниципалитет отказался отремонтировать квартиру, закрепленную за детьми, оставшимися без попечения родителей - администрация ссылаясь на недостаток средств. Омбудсмен направил обращение в прокуратуру, которая затем подала иск к органам местного самоуправления. Суд удовлетворил иск и обязал провести капитальный ремонт. Повторная проверка показала, что ремонт был выполнен в полном объеме [57].

Таким образом, функция омбудсмена заключается не только в фиксации фактов нарушений, но и в их устранении, что придает его деятельности характер оперативного и действенного инструмента защиты справедливости и укрепляет доверие граждан к государству.

Работа Уполномоченного по правам человека имеет дополнительный характер и не заменяет деятельность государственных органов, отвечающих за защиту прав граждан. Согласно статье 3 омбудсмен не вмешивается в их компетенцию, а действует как дополнительный механизм, обеспечивающий соблюдение и защиту прав и свобод человека. В научной литературе справедливо подчеркивается, что омбудсмен не является альтернативой суду или прокуратуре, а функционирует параллельно, восполняя существующие пробелы и недостатки в правозащитных механизмах.

Такая субсидиарная природа института объясняет и отсутствие у Уполномоченного властных полномочий по принятию обязательных решений, его воздействие осуществляется преимущественно через рекомендации, опирающиеся на авторитет и убедительность правовой аргументации. В доктрине нередко отмечается, что омбудсмен выполняет роль «ограничителя всевластия государства» и посредника между обществом и властью. Обеспечивая независимую оценку ситуации, он передает руководству страны сведения о нарушениях прав, требующих вмешательства, и одновременно информирует население о принятых мерах, что укрепляет доверие граждан к государственным институтам.

Практика показывает востребованность такого механизма, так, только в 2021 году в аппарат федерального Уполномоченного поступило порядка 35 тысяч обращений, и по значительной их части удалось добиться положительных решений при взаимодействии с компетентными органами. Указанное подтверждает эффективность института как дополнительного канала защиты прав граждан, который, не обладая властными рычагами, способен реально влиять на устранение нарушений благодаря публичности и моральному авторитету [3, с. 61].

Одним из значимых направлений работы Уполномоченного по правам человека является участие в совершенствовании российского законодательства о правах и свободах личности и его согласовании с международными стандартами. Согласно части 3 статьи 1 данная функция прямо закреплена за омбудсменом как одно из его основных направлений деятельности.

Реализация данной функции осуществляется через анализ действующих нормативных правовых актов и практики их применения на предмет соответствия конституционным гарантиям и международным обязательствам России. При выявлении пробелов, коллизий или несоответствий, которые становятся причиной нарушений прав, Уполномоченный формулирует предложения по их устранению. Несмотря на отсутствие у омбудсмана официального права законодательной инициативы, он влияет на законотворческий процесс через рекомендации и обращения к субъектам законодательной инициативы - Президенту Российской Федерации, членам Федерального Собрания и региональным законодательным органам.

Практика подтверждает значимость этой деятельности. Так, в ежегодных докладах Уполномоченного систематически содержатся конкретные предложения по внесению изменений в уголовно-исполнительное законодательство для защиты прав заключенных, в трудовое законодательство - с целью обеспечения прав инвалидов и иных социально уязвимых групп, а также в сферу здравоохранения. Ряд инициатив омбудсмана получил законодательное закрепление, так, был пересмотрен порядок предоставления жилья детям-сиротам, уточнены правила оказания медицинской помощи отдельным категориям граждан, усилена ответственность работодателей за невыплату заработной платы.

Особое место в деятельности Уполномоченного по правам человека занимает правовое просвещение, прямо закрепленное в части 3 статьи 1 как одно из приоритетных направлений его работы. Эта функция направлена на повышение уровня информированности населения о правах и свободах, а

также о доступных механизмах их защиты, формирование уважительного отношения к правам человека как у граждан, так и у должностных лиц.

Просветительская деятельность реализуется в различных формах: через публичные выступления Уполномоченного, проведение образовательных мероприятий, организацию тематических конференций и семинаров, подготовку методических материалов. Важную роль играют ежегодные доклады, которые не только представляют отчет о проделанной работе, но и выполняют функцию источника знаний о состоянии прав человека в стране и практических способах их защиты. Их публикация в «Российской газете» делает эти документы общедоступными и позволяет вовлекать широкие слои общества в обсуждение проблематики прав человека.

Отдельного внимания заслуживают инициативы, связанные с проведением «Уроков прав человека» в образовательных учреждениях и всероссийских акций, приуроченных к Международному дню прав человека 10 декабря. Подобные мероприятия способствуют формированию правовой культуры подрастающего поколения и укрепляют основы правосознания общества в целом.

Отдельной функцией Уполномоченного по правам человека, закрепленной в части 3 статьи 1, является развитие международного сотрудничества в сфере прав человека. Несмотря на то, что деятельность омбудсмена осуществляется в пределах национальной юрисдикции, он учитывает международные стандарты и способствует выполнению Россией ее международных обязательств.

Важное значение имеет взаимодействие с зарубежными и международными правозащитными институтами, так, участие в конференциях, симпозиумах и форумах глобальной сети омбудсменов, установление рабочих контактов с органами Совета Европы, ООН и другими международными организациями. Российский омбудсмен является членом Европейского института омбудсменов, регулярно встречается с коллегами из других стран для обмена опытом. Показательным примером стала

международная конференция, проведенная в Москве в 2019 году, где обсуждались лучшие практики защиты прав заключенных и мигрантов.

Еще одним примером стало создание по инициативе России Евразийского альянса омбудсменов, объединяющего уполномоченных стран СНГ и сопредельных государств. Данная структура направлена на выработку единых подходов к защите прав человека в евразийском пространстве и развитие механизмов обмена информацией о наиболее острых проблемах. В рамках альянса проводятся регулярные заседания и консультации, в ходе которых обсуждаются вопросы прав мигрантов, социально-экономических гарантий и взаимодействия с международными организациями.

Подобная деятельность способствует внедрению международных стандартов защиты прав человека во внутреннюю практику и укреплению статуса российского Уполномоченного на международной арене. Хотя приоритетом остается решение национальных задач, обмен опытом и совместные декларации, принимаемые на международных встречах, позволяют гармонизировать подходы и подтверждать приверженность России общепризнанным принципам прав человека [32, с. 199].

Особенностью российского омбудсмана является его полная независимость от органов власти, что закреплено в статье 2 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», он неподотчетен государственным органам и должностным лицам, действует исключительно на основе Конституции, законов и нравственных принципов. Для гарантии политической нейтральности установлены жесткие ограничения (ст. 11 Закона), а именно, запрет на совмещение должности с депутатским мандатом или иной государственной службой, участие в политических партиях, а также наличие иностранного гражданства или вида на жительство за рубежом. Эти меры исключают конфликт интересов и укрепляют беспристрастность института, что формирует высокий уровень доверия общества и обеспечивает авторитет его рекомендаций.

Развитие института за более чем два десятилетия подтвердило его востребованность. Как отмечает профессор И.Г. Дудко [10, с. 109], в России наблюдается эволюционное расширение полномочий омбудсмена, усиление его юридического инструментария и укрепление роли как на государственном уровне, так и в гражданском обществе. Фактическим подтверждением стало предоставление новых полномочий (например, право обращаться в суд в защиту неопределенного круга лиц) и создание сети региональных уполномоченных. С 2015 года должности омбудсменов учреждены во всех субъектах РФ, а федеральный Уполномоченный выполняет координационную функцию, закрепленную в статьях 36.1 и 36.2 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Это позволило сформировать единую систему с общими стандартами и лучшими практиками защиты прав человека по всей стране.

Таким образом, можно сделать вывод, что функции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации формируют комплексный и многоуровневый механизм защиты прав личности, включающий правозащитную, экспертно-аналитическую, просветительскую и международную деятельность. Их реализация носит дополнительный характер по отношению к традиционным институтам защиты прав, что позволяет восполнять пробелы в судебной и прокурорской практике. Независимость, закрепленная в законе, а также установленные ограничения и гарантии аполитичности обеспечивают объективность и беспристрастность деятельности омбудсмена, что усиливает доверие общества к его институту. Практика показывает, что омбудсмен не только фиксирует нарушения, но и добивается их устранения, иницируя законодательные изменения, содействуя правовому просвещению и выступая посредником между гражданами и государством. Расширение полномочий, создание сети региональных уполномоченных и участие в международных инициативах подтверждают эволюционное развитие института и его возрастающее

значение. Сегодня Уполномоченный по правам человека является одним из ключевых элементов национальной системы правозащиты, способствующим укреплению принципов правового государства и повышению ответственности власти перед гражданами.

### **3.2 Полномочия и порядок деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

Полномочия и порядок деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации закреплены в Федеральном конституционном законе от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Данный нормативный акт определяет процессуальные рамки рассмотрения обращений граждан, закрепляет права и обязанности омбудсмена при проведении проверок, а также устанавливает формы его реагирования на выявленные нарушения прав и свобод. Основу деятельности составляют принципы законности, справедливости, гласности и беспристрастности, что обеспечивает ее доступность для граждан и гарантирует доверие общества к институту.

Закон подчеркивает, что функционирование Уполномоченного не зависит от политических или чрезвычайных обстоятельств: даже введение режима чрезвычайного или военного положения не приостанавливает и не ограничивает его полномочий (ст. 4 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»). Это положение демонстрирует особую значимость института как постоянного и стабильного механизма правозащиты, который продолжает обеспечивать защиту прав личности в любых условиях, включая периоды кризисов и ограничений. Так, законодатель придал Уполномоченному особый статус, позволяющий ему выполнять функцию гаранта прав и свобод человека непрерывно и независимо от внешнеполитической или внутригосударственной ситуации.

Обращение к Уполномоченному по правам человека является одним из ключевых способов защиты прав граждан и регулируется Федеральным конституционным законом. Согласно статье 15, направить жалобу могут не только граждане России, но и иностранцы или лица без гражданства, находящиеся на ее территории, если их права нарушены действиями или бездействием властей. Жалоба подается письменно, в том числе через официальный сайт, и не требует уплаты госпошлины (ст. 18), что делает этот механизм простым и доступным для всех.

Вместе с тем законодатель подчеркивает субсидиарный характер деятельности Уполномоченного, он рассматривает жалобы, как правило только после того, как заявитель использовал иные средства защиты, предусмотренные правом. Так, часть 1 статьи 16 устанавливает, что омбудсмен принимает к рассмотрению лишь те обращения, которые уже были предметом административного или судебного обжалования, но при этом решение не удовлетворило заявителя. Данная норма направлена на предотвращение дублирования компетенции судебных и административных органов и закрепляет за институтом Уполномоченного статус «последней инстанции» внесудебной защиты.

Закон четко определяет случаи, когда федеральный Уполномоченный по правам человека не рассматривает обращения. В соответствии с частью 2 статьи 16 омбудсмен не уполномочен рассматривать жалобы на решения палат Федерального Собрания и региональных законодательных органов. Это связано с тем, что парламентская деятельность не входит в сферу его контроля и регулируется другими механизмами государственного надзора.

Кроме того, не подлежат рассмотрению анонимные жалобы, а также обращения, содержащие ненормативную лексику или оскорбления. Подобное ограничение вытекает из общих принципов законодательства об обращениях граждан и правил официального делового общения, регулирующих деятельность государственных органов и их аппарата.

Вместе с тем законодатель предусмотрел гарантию для заявителей: если лицо уже обращалось к региональному Уполномоченному, это не препятствует повторному обращению к федеральному омбудсмену (ч. 3 ст. 16). Такая конструкция учитывает практику, когда граждане сначала пытаются разрешить спорные вопросы на региональном уровне, но, столкнувшись с необходимостью федерального вмешательства, получают право на дополнительное обращение. Данное положение усиливает защитную функцию института и позволяет строить многоуровневую систему правозащиты, где федеральный Уполномоченный дополняет деятельность региональных коллег.

Статья 17 устанавливает порядок и сроки подачи жалоб Уполномоченному по правам человека. Обратиться можно в течение года с момента нарушения права либо со дня, когда заявитель узнал о нем. В исключительных случаях, при наличии уважительных причин, омбудсмен может принять обращение и после истечения этого срока. Такая норма стимулирует граждан своевременно отстаивать свои права.

В жалобе на имя Уполномоченного должны быть указаны фамилия, имя, отчество заявителя, его адрес и суть предполагаемого нарушения. Рекомендуется приложить копии судебных постановлений или административных актов, подтверждающих, что человек уже пытался защитить свои права и исчерпал другие доступные способы. Указанное соответствует вспомогательному (субсидиарному) характеру института омбудсмана [2, с. 120].

Установленные требования позволяют Уполномоченному формировать объективное представление о сути дела и отсеивать обращения, поданные без достаточных оснований либо преждевременно, например, когда гражданин обращается напрямую к омбудсмену, не прибегнув к судебной или административной процедуре. Таким образом, порядок подачи жалобы обеспечивает баланс между доступностью обращения к Уполномоченному и сохранением его роли как дополнительного механизма правозащиты.

Особые гарантии для лиц, находящихся в местах лишения свободы, закреплены в статье 19 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». В соответствии с данной нормой, жалобы заключенных, адресованные Уполномоченному, не подлежат цензуре со стороны администрации исправительных учреждений и должны быть направлены по принадлежности в течение 24 часов. Данное правило исключает возможность задержки или перехвата корреспонденции и служит важным механизмом защиты прав лиц, находящихся в изоляции от общества.

Аналогичный порядок действует и в отношении ответов омбудсмена: его корреспонденция должна вручаться заключенным без промедления и вмешательства со стороны администрации. Такая гарантия обеспечивает конфиденциальность общения заключенных с Уполномоченным и делает возможным получение достоверной информации о фактах нарушения прав человека в учреждениях пенитенциарной системы.

Начало рассмотрения жалобы Уполномоченным по правам человека является ключевым этапом процедуры. Согласно статье 20 после первичного изучения обращения омбудсмен определяет дальнейшие действия. Он может принять жалобу к рассмотрению, разъяснить заявителю другие пути защиты, направить обращение в соответствующий орган или должностному лицу, либо отказать в его принятии.

Принятое решение сообщается заявителю не позднее чем через десять дней, что обеспечивает оперативность процедуры и информирует его о дальнейшем порядке действий. Если жалоба принята к рассмотрению, Уполномоченный уведомляет об этом соответствующий государственный орган или должностное лицо, чьи действия обжалуются, что отражает принципы прозрачности и равенства сторон в процессе.

Отказ в принятии жалобы должен быть мотивирован, то есть сопровождается разъяснением причин невозможности ее рассмотрения, например, в связи с неоконченной судебной процедурой или

неподведомственностью вопроса. При этом законодатель специально оговаривает, что решение об отказе не подлежит обжалованию (ч. 3 ст. 20), что связано с независимостью института и исключает возможность оспаривания его процессуальной автономии. Однако практика показывает, что Уполномоченный стремится максимально информировать гражданина о доступных альтернативах защиты его прав, тем самым сохраняя доверие к институту даже в случае отказа.

На практике данное положение имеет ключевое значение для выявления случаев пыток, жестокого обращения, ненадлежащих условий содержания и иных нарушений. Благодаря прямому и защищенному каналу связи с заключенными институт Уполномоченного получает возможность реагировать на обращения своевременно и объективно, минуя фильтрацию со стороны властей, чьи действия зачастую и становятся предметом жалоб.

Помимо рассмотрения индивидуальных обращений, деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации может основываться и на его собственной инициативе. В соответствии с частью 1 статьи 21 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», при наличии сведений о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан, в случаях особой общественной значимости либо при необходимости защиты интересов лиц, не способных самостоятельно воспользоваться правовыми средствами защиты, омбудсмен вправе инициировать проверку без предварительного поступления жалоб.

Такая норма отражает превентивный и мониторинговый характер института, позволяющий ему реагировать не только на индивидуальные обращения, но и на ситуации, требующие оперативного вмешательства в целях защиты общественных интересов. На практике это проявляется, в частности, в инициировании проверок по фактам чрезвычайных происшествий - террористических актов, техногенных катастроф, массовых нарушений прав в местах принудительного содержания. Нередко источником информации для

начала таких разбирательств служат публикации в средствах массовой информации, обращения депутатов, общественных организаций или региональных уполномоченных.

Полномочия Уполномоченного по правам человека при рассмотрении жалоб определены статьей 22 и направлены на всестороннее изучение обстоятельств дела. После принятия жалобы к производству омбудсмен может запрашивать содействие у различных государственных органов, включая прокуратуру и контрольные структуры, для проведения независимой проверки изложенных фактов. При этом закон запрещает поручать проверку тем органам или должностным лицам, чьи действия обжалуются, что предотвращает конфликт интересов и обеспечивает объективность рассмотрения.

Кроме того, Уполномоченный может привлекать к работе региональных омбудсменов для получения дополнительных данных и уточнения обстоятельств на местах.

Статья 23 закрепляет за Уполномоченным по правам человека широкие исследовательские полномочия, обеспечивающие независимый контроль за действиями органов власти. Омбудсмен имеет право беспрепятственно посещать государственные и муниципальные органы, заседания коллегиальных структур, а также любые организации, включая воинские части и учреждения исполнения наказаний, что позволяет проверять факты нарушений на месте.

Он также может запрашивать у должностных лиц и ведомств необходимые документы, сведения и материалы, а при необходимости - получать их пояснения (кроме судей). Такие возможности обеспечивают полноту и объективность рассмотрения жалоб.

Омбудсмен имеет право проводить собственные проверки или работать совместно с государственными органами, что позволяет оперативно выявлять и устранять нарушения прав граждан. При необходимости он может

привлекать экспертные организации для проведения исследований и подготовки заключений по сложным вопросам.

Кроме того, Уполномоченный вправе знакомиться с материалами уголовных, гражданских и административных дел, включая прекращение производства и отказные материалы, что дает возможность выявлять нарушения прав на судебной и административной стадиях и при необходимости добиваться пересмотра дел или принятия иных мер реагирования.

Часть 2 статьи 23 закрепляет за Уполномоченным по правам человека право на безотлагательный прием у руководителей и должностных лиц любого уровня власти. Эта обязанность распространяется на федеральные, региональные и муниципальные органы, а также на руководителей организаций, воинских частей и мест лишения свободы, что обеспечивает омбудсмену прямой доступ к должностным лицам для оперативного решения правозащитных вопросов [6, с. 36].

Такое полномочие обеспечивает Уполномоченному прямой и оперативный доступ к должностным лицам высокого ранга, что существенно повышает эффективность его работы. Возможность личного контакта позволяет не только ускорить процесс реагирования на жалобы, но и придать обсуждению вопросов особую значимость за счет непосредственного включения высшего руководства в их решение.

Практическая реализация этого права проявляется в конкретных случаях, например, Уполномоченный может провести личную встречу с руководителем регионального управления МВД при поступлении жалобы на действия полиции либо с главным врачом медицинского учреждения по вопросам, связанным с нарушением прав пациентов. В обоих случаях оперативность и непосредственный характер коммуникации позволяют быстрее устранять нарушения и обеспечивать защиту прав граждан.

Законодательство о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации исходит из принципа объективности и равенства

сторон при рассмотрении жалоб. В соответствии со статьей 25 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», омбудсмен обязан предоставить органу власти или должностному лицу, чьи решения обжалуются, возможность изложить свои объяснения и аргументированно обосновать собственную позицию. Такая норма гарантирует, что проверка не будет носить одностороннего характера и позволит учитывать как доводы заявителя, так и позицию обжалуемого субъекта. Уполномоченный, по сути, выполняет роль независимого арбитра, обеспечивая баланс интересов и формируя объективные выводы на основе полного анализа собранных материалов.

Завершая рассмотрение жалобы, Уполномоченный обязан, согласно статье 26 указанного закона, уведомить заявителя о результатах проверки. Причем информирование осуществляется вне зависимости от того, удалось ли установить факт нарушения или нет. Если же нарушение подтверждается, омбудсмен обязан принять меры в пределах своей компетенции, направленные на восстановление нарушенных прав.

Таким образом, правовое регулирование закрепляет как активный характер деятельности Уполномоченного - сбор сведений, запрос информации, проведение проверок, так и итоговый, выражающийся в обязательном уведомлении заявителя и реализации правозащитных мер. Такая двухступенчатая модель подчеркивает институциональную независимость омбудсмана и его роль в обеспечении беспристрастного и эффективного механизма защиты прав человека.

Меры реагирования Уполномоченного по правам человека по итогам рассмотрения жалобы представляют собой особый механизм правового воздействия, основанный на сочетании рекомендательного характера и обязательности процедурной реакции со стороны органов власти. В соответствии со статьей 27 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», завершив проверку, омбудсмен формирует заключение, в

котором излагает выводы о наличии либо отсутствии нарушения прав и свобод гражданина и предлагает конкретные меры по их восстановлению. Такое заключение направляется органу или должностному лицу, действия или решения которых стали предметом обжалования, и содержит рекомендации, которые могут включать отмену незаконного акта, возмещение ущерба, привлечение виновных к дисциплинарной или иной ответственности, а также корректировку практики правоприменения.

Несмотря на то что заключения Уполномоченного не имеют силы обязательного предписания, статья 35 Закона возлагает на адресатов обязанность рассмотреть рекомендации и в течение месяца направить омбудсмену письменный отчет о принятых мерах. Такая конструкция обеспечивает баланс: с одной стороны, сохраняется независимость органов власти в принятии решений, с другой - исключается возможность полного игнорирования позиции Уполномоченного.

Ответы государственных органов подвергаются дальнейшему анализу в аппарате омбудсмена. Если рекомендации исполнены частично либо проигнорированы, Уполномоченный вправе использовать дополнительные механизмы воздействия, например, придать факту неисполнения огласку в ежегодном или специальном докладе, публично заявить о нарушении или обратиться к вышестоящим государственным органам для принятия мер. Таким образом, институт Уполномоченного опирается не на властно-распорядительные полномочия, а на силу публичности, авторитета и обязательного процедурного отклика, что делает его деятельность эффективным инструментом «мягкого принуждения» в сфере защиты прав человека.

Одним из основополагающих принципов работы Уполномоченного по правам человека является соблюдение конфиденциальности, закрепленное в статье 28. Материалы, собранные в ходе рассмотрения жалобы, не подлежат разглашению до принятия окончательного решения, что защищает интересы сторон и предотвращает возможный ущерб заявителю.

Особая охрана распространяется на сведения личного характера - их раскрытие допускается только с письменного согласия. Такой порядок соответствует нормам защиты персональных данных и принципу неприкосновенности частной жизни, обеспечивая доверие к институту омбудсмана и сопоставим по значимости с режимом профессиональной тайны.

Согласно части 2 статьи 24 закона, Уполномоченный по правам человека имеет право не давать свидетельские показания по делам, если сведения стали ему известны при исполнении служебных обязанностей. Такая норма фактически предоставляет омбудсмену иммунитет, близкий по уровню к судейскому, и защищает его от вынужденного раскрытия конфиденциальной информации, полученной в процессе работы.

После рассмотрения жалобы и вынесения заключения Уполномоченный по правам человека может использовать ряд мер для восстановления нарушенных прав, закрепленных в статье 29. Во-первых, он вправе обратиться в суд с административным иском в защиту гражданина или группы лиц, если нарушения имеют системный характер.

Во-вторых, омбудсмен может ходатайствовать о привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности.

В-третьих, он имеет право обращаться в суд или прокуратуру с просьбой о пересмотре вступивших в силу судебных решений, а также участвовать в рассмотрении таких дел.

Такие полномочия позволяют омбудсмену эффективно использовать как судебные, так и внесудебные механизмы для защиты прав человека.

Важным инструментом в деятельности Уполномоченного по правам человека является его право обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобами на законы, нарушающие конституционные права граждан, что делает омбудсмана полноправным участником конституционного контроля,

способствующим приведению законодательства в соответствие с Основным законом страны.

Согласно части 2 статьи 29 Уполномоченный освобождается от уплаты госпошлины при обращении в суд. Такая норма устраняет финансовые преграды и позволяет свободно использовать судебные механизмы защиты прав как отдельных граждан, так и неопределенного круга лиц.

Практика последних лет подтверждает значимость этих полномочий. Региональные уполномоченные неоднократно обращались в суды с исками о предоставлении жилья детям-сиротам либо об оспаривании незаконных нормативных актов органов власти, добиваясь их отмены. Федеральный омбудсмен также демонстрировал успешные примеры судебного вмешательства. Так, в Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ за I квартал 2011 года [9] отмечено обращение Уполномоченного В.П. Лукина, по которому высшая судебная инстанция дала разъяснения относительно порядка надлежащего уведомления участников процесса, указав на необходимость фиксировать факт получения судебных повесток всеми доступными средствами связи. Данный случай показателен тем, что обращение омбудсмана оказало влияние на формирование судебной практики.

Наряду с этим, Уполномоченный активно использует право обращения к Председателю Верховного Суда или Генеральному прокурору с представлениями о принесении протестов на неправоjudные решения, и такие протесты нередко удовлетворяются, что обеспечивает восстановление нарушенных прав граждан. В то же время конституционные инициативы омбудсмана не всегда находят поддержку. Так, Конституционный Суд РФ в Определении от 27.09.2016 № 1782-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Гурмана Юрия Альбертовича частью 1 статьи 55 и частью 9 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» отказал в принятии жалобы Уполномоченного, оспаривавшего положения КоАП РФ, ограничивающие

право на апелляционное обжалование. Аналогичные обращения его предшественницы Э.А. Памфиловой, связанные с нормами КоАП РФ о требованиях к юридическому образованию представителей, также были отклонены (Определение Конституционного Суда РФ от 26.05.2016 № 1015-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Манжоя Алексея Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 4 статьи 421, пункта 1 статьи 422, пункта 1 статьи 450, пункта 1 статьи 452 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 28 Федерального закона «О связи»») [34].

Тем не менее, есть и примеры позитивного влияния Уполномоченного на конституционное правосудие. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» [37], посвященном проверке конституционности изменений в законодательство о митингах, позиция омбудсмена была учтена, и ряд положений федерального закона признан не соответствующим Конституции РФ, что привело к смягчению чрезмерно жестких ограничений свободы собраний.

Помимо использования правовых механизмов, Уполномоченный по правам человека обладает полномочиями информационного и организационного характера, которые усиливают воздействие его деятельности. В соответствии со статьей 30 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» он вправе опубликовать заключение, вынесенное по итогам рассмотрения жалобы, если считает проблему имеющей общественное значение. Такой инструмент позволяет придать гласности выводы омбудсмена

и привлечь внимание широкой общественности и средств массовой информации к выявленным нарушениям.

Законодатель закрепил и гарантии реализации этого права, часть 2 статьи 30 обязывает государственные и муниципальные периодические издания, а также иные СМИ, финансируемые из бюджета, публиковать материалы Уполномоченного по его требованию. Указанное исключает возможность блокирования обнародования позиции омбудсмена со стороны органов власти и обеспечивает ее доведение до общества даже в случае сопротивления чиновников.

Одним из важных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека является сбор и анализ информации о нарушениях прав граждан с последующим обобщением данных. Согласно статье 31 на основе анализа обращений и поступивших материалов омбудсмен может направлять органам власти рекомендации и предложения общего характера, направленные на улучшение правоприменения и административных процедур. Тем самым он способен выявлять системные проблемы и добиваться их устранения даже без поступления конкретной жалобы.

Помимо этого, закон наделяет Уполномоченного возможностью обращаться к субъектам права законодательной инициативы - Президенту, Правительству РФ, депутатам Государственной Думы и региональных парламентов - с предложениями о внесении поправок в действующее законодательство или восполнении пробелов. Хотя такие обращения носят рекомендательный характер, на практике они нередко становятся основанием для подготовки парламентских инициатив.

Эффективность этого направления подтверждается реальными примерами. Так, именно по обращениям уполномоченных неоднократно поднимался вопрос о необходимости повышения компенсаций гражданам, подвергшимся незаконному уголовному преследованию. Впоследствии предложения нашли отражение в поправках к закону о возмещении вреда, что позволило усилить гарантии защиты прав пострадавших.

Особый комплекс полномочий Уполномоченного по правам человека направлен на реагирование в случаях грубых и массовых нарушений прав и свобод граждан, закрепленных Конституцией РФ. В соответствии со статьей 32 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», в таких ситуациях омбудсмен, помимо собственных проверок и стандартных мер реагирования, может инициировать использование механизмов парламентского контроля, что существенно расширяет его возможности влияния.

Во-первых, Уполномоченный вправе выступить с докладом на заседании Государственной Думы. Эта мера имеет исключительный характер и позволяет напрямую привлечь внимание парламента к чрезвычайным проблемам в сфере прав человека, требующим срочного политико-правового вмешательства.

Во-вторых, омбудсмен может обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии для расследования фактов грубых нарушений прав, а также принимать участие в ее работе лично или через своего представителя. Данная процедура позволяет рассматривать проблему на уровне парламентского расследования, что придает делу особый статус и обеспечивает комплексное изучение обстоятельств. Например, подобный механизм теоретически может быть применен для анализа нарушений прав мобилизованных граждан или иных масштабных и резонансных ситуаций.

В-третьих, Уполномоченный обладает правом инициировать проведение парламентских слушаний, в ходе которых рассматриваются факты нарушений прав и свобод. Такие слушания проводятся в комитетах Государственной Думы либо на пленарных заседаниях, с приглашением представителей органов власти, экспертов, правозащитников и общественности. Практика показывает, что именно по инициативе омбудсмента не раз обсуждались вопросы, касающиеся защиты прав

инвалидов, условий содержания в пенитенциарных учреждениях, борьбы с насилием и дискриминацией.

Одной из основных форм работы Уполномоченного по правам человека является подготовка ежегодных и специальных докладов, предусмотренная статьей 33. По итогам года омбудсмен обязан представить отчет о своей деятельности и состоянии соблюдения прав человека в России. Доклад направляется Президенту, палатам Федерального Собрания, Правительству, а также в высшие судебные и надзорные органы - Конституционный и Верховный суды, Генеральную прокуратуру и Следственный комитет, обеспечивая государственный контроль и информирование о ситуации в правозащитной сфере.

Помимо ежегодных отчетов, закон предусматривает возможность подготовки специальных докладов по отдельным вопросам, имеющим особую общественную значимость, например о положении определенных социальных групп или результатах тематических проверок. Ежегодные доклады подлежат обязательной публикации в «Российской газете», что гарантирует их открытость и доступность для общества, в то время как специальные доклады могут обнародоваться по усмотрению Уполномоченного.

Содержательно ежегодный доклад представляет собой фундаментальный документ, включающий статистический анализ обращений, выявление наиболее распространенных нарушений и формулировку рекомендаций государственным органам по их устранению. Рассмотрение этих докладов в Государственной Думе на пленарных заседаниях сопровождается публичным выступлением Уполномоченного, который не только представляет результаты своей работы, но и отвечает на вопросы депутатов, акцентируя внимание на наиболее острых проблемах.

Для эффективного осуществления своих полномочий Уполномоченный по правам человека располагает собственным аппаратом, правовой статус и деятельность которого регламентированы главой IV Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по

правам человека в Российской Федерации». Аппарат представляет собой штат сотрудников, обеспечивающих организационное, правовое и аналитическое сопровождение работы омбудсмена. В его компетенцию входит прием и регистрация обращений граждан, подготовка аналитических материалов и заключений, организация проверок, ведение делопроизводства, взаимодействие со средствами массовой информации и иные задачи, необходимые для реализации функций Уполномоченного.

Руководитель аппарата назначается самим омбудсменом, он же утверждает его структуру и численность в пределах утвержденной бюджетной сметы. Финансирование деятельности Уполномоченного и его аппарата осуществляется из федерального бюджета (ст. 40 Закона), что обеспечивает материальные гарантии независимости и исключает зависимость от иных источников финансирования.

Структура аппарата включает специализированные подразделения - экспертные и профильные отделы, курирующие отдельные направления работы, например, защиту социальных прав, прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, а также пресс-службу и аналитические секции. Такая организация позволяет систематизировать деятельность и оперативно реагировать на обращения граждан. Благодаря слаженной работе аппарата ежегодно удается рассматривать десятки тысяч жалоб и обеспечивать выполнение многочисленных процедур, установленных законодательством.

Региональные уполномоченные по правам человека также располагают собственными аппаратами, которые взаимодействуют с федеральным, обеспечивая обмен информацией и выработку согласованных подходов. Указанное формирует единую сеть правозащитных институтов, укрепляющую эффективность деятельности омбудсмена как на федеральном, так и на региональном уровнях [42, с. 41].

Законодатель подчеркивает, что деятельность Уполномоченного по правам человека должна обеспечиваться не только правовыми гарантиями, но

и реальными обязанностями государственных органов и должностных лиц содействовать его работе. В этой связи статья 36 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» закрепляет ответственность за воспрепятствование деятельности омбудсмена. Вмешательство в его работу с целью оказать давление на принимаемые решения, а также неисполнение установленных законом обязанностей (например, непредставление истребованных документов или уклонение от явки по вызову) квалифицируется как нарушение закона и влечет меры юридической ответственности.

Практически это означает, что должностное лицо, игнорирующее запросы Уполномоченного, может быть привлечено к дисциплинарной ответственности за нарушение норм законодательства об обращениях граждан. В случаях же, когда имеет место умышленное создание препятствий работе омбудсмена, не исключается возможность наступления административной или даже уголовной ответственности, что в правоприменительной практике может рассматриваться по аналогии с воспрепятствованием правосудию.

Вместе с тем на практике применение столь жестких мер носит единичный характер, поскольку большинство государственных органов и их должностные лица стремятся соблюдать требования закона и взаимодействовать с институтом Уполномоченного. Указанное свидетельствует о том, что сам факт закрепления ответственности в законе играет превентивную роль, формируя уважительное отношение к деятельности омбудсмена и создавая дополнительные гарантии его независимости.

В научной литературе, посвященной правовому статусу и деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, на протяжении последних лет отмечается ряд нерешенных проблем. Эти вопросы

касаются как институционального положения омбудсмена, так и содержания его полномочий, а также механизмов их реализации.

Одной из ключевых проблем является отсутствие у федерального Уполномоченного формального права законодательной инициативы. Как справедливо отмечает профессор Н.Ю. Хаманева [50, с. 438], в отличие от многих зарубежных институтов омбудсмена, российский правозащитный институт может лишь обращаться с предложениями к субъектам права законодательной инициативы, но не обладает самостоятельной возможностью вносить законопроекты. В результате его предложения, даже будучи обоснованными и систематически повторяющимися в ежегодных докладах, могут оставаться без должного рассмотрения. Для устранения этой проблемы в научных работах (например, у А.Б. Зеленцова [12, с. 287]) предлагается расширить законодательные полномочия омбудсмена, предоставив ему право внесения законопроектов в Государственную Думу. Решение данной проблемы возможно путем внесения изменений в статью 104 Конституции РФ, включив в перечень субъектов права законодательной инициативы федерального Уполномоченного по правам человека, а также уточнения статьи 31 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», закрепив за ним прямое право законодательного внесения инициатив.

Не менее дискуссионной является проблема несоответствия реальных потребностей института объему предоставленных полномочий. В научных трудах (например, у С. А. Авакьяна [1, с. 772]) подчеркивается, что отсутствие у омбудсмена права принимать обязательные для исполнения решения ограничивает эффективность его деятельности. Его заключения носят рекомендательный характер, и хотя органы власти обязаны рассматривать их и направлять письменный ответ, фактическое исполнение во многом зависит от добросовестности адресата. Решением могло бы стать внесение поправок в статью 35 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», дополнив ее

положением о том, что в случае уклонения от исполнения рекомендаций Уполномоченного без надлежащей мотивировки его заключение может приобретать статус обязательного к рассмотрению в суде либо должно подлежать публичному парламентскому обсуждению. Такая норма повысила бы действенность рекомендаций омбудсмена, сохраняя при этом принцип его невмешательства в компетенцию органов власти.

Серьезные вопросы вызывает и правовой механизм взаимодействия федерального и региональных уполномоченных. Как отмечает И.Г. Дудко, несмотря на принятие Федерального закона от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», сохраняются разночтения в статусе и реальной независимости региональных омбудсменов. На практике федеральный Уполномоченный выполняет методическую и координационную функцию, но отсутствует единый правовой механизм разрешения конфликтов компетенции между федеральным и региональными уполномоченными. Для решения этой проблемы представляется целесообразным внести изменения в статью 36.2 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», дополнив ее пунктом, предусматривающим обязанность федерального Уполномоченного рассматривать жалобы на действия или бездействие регионального омбудсмена и предоставляющим ему право в исключительных случаях брать на себя ведение таких дел. Указанное позволит укрепить целостность системы и повысить доверие граждан к институту.

Наконец, в научной литературе (например, у Л.Л. Попова [24, с. 339]) указывается на недостаточность процессуальных гарантий деятельности Уполномоченного в условиях цифровизации и расширяющегося использования электронных сервисов. Несмотря на то что подача жалоб в электронной форме уже предусмотрена, отсутствует четкий регламент защиты персональных данных в этой сфере. Для устранения пробела следует внести изменения в статью 17 Федерального конституционного закона № от

26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», дополнив ее положением о том, что при подаче жалобы в электронной форме должна обеспечиваться защита персональных данных заявителя с применением сертифицированных государственных информационных систем. Указанное будет способствовать укреплению доверия к институту и повысит доступность правозащитного механизма для граждан.

Таким образом, можно сделать вывод, что полномочия и порядок деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации представляют собой комплексный механизм защиты прав и свобод личности, обеспечивающий баланс между независимостью института и его субсидиарной ролью по отношению к традиционным органам государственной власти. Законодатель закрепил широкий спектр процессуальных возможностей омбудсмена: от рассмотрения индивидуальных обращений и проведения собственных проверок до участия в судебных процедурах, подготовки докладов и инициирования парламентских расследований. Данные инструменты позволяют институту выполнять функцию «мягкого принуждения», основанного на авторитете, публичности и обязательности реакции государственных органов на рекомендации омбудсмена. В то же время в научной литературе выделяются реальные проблемы правового регулирования. Во-первых, отсутствие у федерального Уполномоченного права законодательной инициативы снижает эффективность его экспертно-правовой функции. Для устранения этой проблемы предлагаем внести изменения в статью 104 Конституции РФ и статью 31 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», предоставив омбудсмену право внесения законопроектов. Во-вторых, ограниченность обязательной силы заключений Уполномоченного делает его деятельность зависимой от добросовестности адресатов. Для решения этого пробела целесообразно дополнить статью 35 Федерального конституционного закона

от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» нормой о том, что в случае уклонения от исполнения рекомендаций без надлежащей мотивировки они подлежат обязательному судебному рассмотрению или парламентскому обсуждению. В-третьих, сохраняется неурегулированность взаимодействия федерального и региональных уполномоченных. Оптимальным решением было бы дополнение статьи 36.2 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» положением, предоставляющим федеральному Уполномоченному полномочие рассматривать жалобы на действия региональных омбудсменов и, в исключительных случаях, брать их к собственному производству.

Наконец, в условиях цифровизации недостаточно развита правовая база защиты персональных данных заявителей при подаче электронных обращений. Для устранения пробела предлагается дополнить статью 17 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» указанием на обязательное использование сертифицированных государственных информационных систем для обработки электронных жалоб.

Комплексное решение обозначенных проблем позволит укрепить правовой статус Уполномоченного, повысить действенность его рекомендаций, обеспечить согласованность всей системы уполномоченных и адаптировать ее к современным условиям цифрового правопорядка, что в конечном счете повысит уровень доверия общества к институту и эффективность его деятельности в сфере защиты прав человека.

## Заключение

Проведенное исследование позволило сделать ряд следующих выводов и практических рекомендаций исходя из задач, сформулированных во введении:

1. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации представляет собой самостоятельный правозащитный орган особого рода, закрепленный в Конституции и детализированный в Федеральном конституционном законе от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Его правовая природа сочетает конституционно-правовые и административно-правовые начала, что позволяет эффективно выполнять функцию контроля за соблюдением прав человека вне судебных процедур. Независимость, законность, гуманизм, справедливость, гласность, беспристрастность и дополнительность выступают основополагающими принципами его деятельности. Благодаря им омбудсмен не дублирует, а дополняет существующие механизмы защиты прав, обеспечивая гражданам дополнительный канал восстановления справедливости и выступая посредником между обществом и властью. Утверждение этого института стало важным показателем демократического развития и приверженности государства ценностям правового государства и гуманизма.

2. Порядок назначения и освобождения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации закреплен в Федеральном конституционном законе от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и направлен на обеспечение его независимости и легитимности. Кандидатом может быть только гражданин РФ старше 35 лет с опытом правозащитной деятельности, не имеющий иностранного гражданства, вида на жительство и зарубежных счетов (ст. 6, ст. 11). Выдвижение кандидатур осуществляется Президентом, Советом Федерации, депутатами Госдумы и парламентскими фракциями (ст. 7), что

гарантирует широкий политический охват. Для включения в бюллетень кандидат должен получить поддержку не менее двух третей депутатов, а назначение утверждается тайным голосованием большинством голосов от общего числа депутатов (ст. 8). С момента принесения присяги (ст. 9) начинается пятилетний срок полномочий (ст. 10), при этом омбудсмен продолжает исполнять обязанности до вступления в должность преемника, а роспуск Думы не прекращает его полномочий. Иммуниет закреплен статьей 12, так, омбудсмен не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности без согласия Госдумы, а его арест или обыск возможны только при задержании на месте преступления. Освобождение от должности допускается лишь в строго установленных случаях: нарушение ограничений (ст. 11), вступление в силу обвинительного приговора, длительная (свыше 4 месяцев) утрата трудоспособности или добровольная отставка (ст. 13), причем в каждом случае требуется постановление Госдумы. Практика показывает устойчивость этих гарантий.

3. Аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является ключевым структурным элементом института, обеспечивающим его эффективное функционирование и практическую реализацию конституционно значимой правозащитной миссии. Его особый статус как единого государственного органа со статусом юридического лица, самостоятельная организационная структура, финансирование отдельной строкой федерального бюджета и правовые гарантии независимости позволяют обеспечить устойчивость и автономность работы. Несмотря на ограниченную численность (около 200 сотрудников), аппарат выполняет огромный объем задач, обрабатывая тысячи обращений граждан и готовя аналитические материалы, что делает его основной опорой в деятельности омбудсмена. Высокая квалификация кадров, наличие экспертного совета, а также координационная и методическая роль по отношению к региональным уполномоченным обеспечивают не только оперативное реагирование на

индивидуальные жалобы, но и системное воздействие на состояние прав человека в стране.

4. Статус, структура и организация деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации образуют целостный правовой и институциональный механизм, обеспечивающий его независимость и эффективность. Конституционно закрепленный мандат, детализированный в Федеральном конституционном законе от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», гарантирует особое положение омбудсмана вне традиционных ветвей власти и формирует его как самостоятельный институт защиты прав граждан. Строгие требования к кандидатуре, порядок назначения и ограничения на замещение должности обеспечивают легитимность и аполитичность фигуры Уполномоченного, а иммунитет и несменяемость в течение срока полномочий укрепляют его независимость от политической конъюнктуры. Организация деятельности построена на принципе дополнительности, так, омбудсмен не подменяет суды или прокуратуру, а восполняет пробелы в их работе, рассматривая жалобы после исчерпания обычных средств защиты. Его процессуальные полномочия - право беспрепятственного доступа в органы власти и учреждения, запрос документов и объяснений, проведение проверок и экспертиз, инициирование пересмотра судебных актов и обращение в Конституционный Суд РФ - превращают его в универсальный правозащитный инструмент. При этом его влияние основано не на властных предписаниях, а на авторитете, публичности и правовой аргументации, что придает деятельности характер «мягкого принуждения». Гласность и подотчетность реализуются через ежегодные и специальные доклады, публикацию заключений и активное взаимодействие со СМИ, что усиливает воздействие института на органы власти и формирует доверие общества. Важную роль играет координация с региональными уполномоченными и общественными наблюдательными комиссиями, а также участие в международных правозащитных инициативах, что укрепляет единую систему защиты прав человека в стране. Ответственность за

воспрепятствование работе омбудсмана, хотя и закреплена преимущественно в рамках морально-политического механизма, дополнительно подтверждает значимость данного института. В совокупности это позволяет охарактеризовать Уполномоченного по правам человека как ключевой элемент современной российской правовой системы, обеспечивающий баланс между государством и обществом, а также выступающий гарантом защиты прав и свобод граждан в условиях динамичных социальных и политических процессов.

5. Функции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации формируют комплексный и многоуровневый механизм защиты прав личности, включающий правозащитную, экспертно-аналитическую, просветительскую и международную деятельность. Их реализация носит дополнительный характер по отношению к традиционным институтам защиты прав, что позволяет восполнять пробелы в судебной и прокурорской практике. Независимость, закреплённая в законе, а также установленные ограничения и гарантии аполитичности обеспечивают объективность и беспристрастность деятельности омбудсмана, что усиливает доверие общества к его институту. Практика показывает, что омбудсмен не только фиксирует нарушения, но и добивается их устранения, иницируя законодательные изменения, содействуя правовому просвещению и выступая посредником между гражданами и государством.

Расширение полномочий, создание сети региональных уполномоченных и участие в международных инициативах подтверждают эволюционное развитие института и его возрастающее значение. Сегодня Уполномоченный по правам человека является одним из ключевых элементов национальной системы правозащиты, способствующим укреплению принципов правового государства и повышению ответственности власти перед гражданами.

6. Полномочия и порядок деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации представляют собой комплексный механизм защиты прав и свобод личности, обеспечивающий баланс между

независимостью института и его субсидиарной ролью по отношению к традиционным органам государственной власти. Законодатель закрепил широкий спектр процессуальных возможностей омбудсмена: от рассмотрения индивидуальных обращений и проведения собственных проверок до участия в судебных процедурах, подготовки докладов и инициирования парламентских расследований.

Данные инструменты позволяют институту выполнять функцию «мягкого принуждения», основанного на авторитете, публичности и обязательности реакции государственных органов на рекомендации омбудсмена. В то же время в научной литературе выделяются реальные проблемы правового регулирования.

Во-первых, отсутствие у федерального Уполномоченного права законодательной инициативы снижает эффективность его экспертно-правовой функции. Для устранения этой проблемы предлагаем внести изменения в статью 104 Конституции РФ и статью 31 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», предоставив омбудсмену право внесения законопроектов.

Во-вторых, ограниченность обязательной силы заключений Уполномоченного делает его деятельность зависимой от добросовестности адресатов. Для решения этого пробела целесообразно дополнить статью 35 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» нормой о том, что в случае уклонения от исполнения рекомендаций без надлежащей мотивировки они подлежат обязательному судебному рассмотрению или парламентскому обсуждению.

В-третьих, сохраняется неурегулированность взаимодействия федерального и региональных уполномоченных. Оптимальным решением было бы дополнение статьи 36.2 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Федерации» положением, предоставляющим федеральному Уполномоченному полномочие рассматривать жалобы на действия региональных омбудсменов и, в исключительных случаях, брать их к собственному производству.

Наконец, в условиях цифровизации недостаточно развита правовая база защиты персональных данных заявителей при подаче электронных обращений. Для устранения пробела предлагается дополнить статью 17 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» указанием на обязательное использование сертифицированных государственных информационных систем для обработки электронных жалоб.

Комплексное решение обозначенных проблем позволит укрепить правовой статус Уполномоченного, повысить действенность его рекомендаций, обеспечить согласованность всей системы уполномоченных и адаптировать ее к современным условиям цифрового правопорядка, что в конечном счете повысит уровень доверия общества к институту и эффективность его деятельности в сфере защиты прав человека.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С. А. Конституционное право России. М.: Норма, 2023. 864 с.
2. Алексашина А.А. Уполномоченный по правам человека в РФ: проблемные аспекты правозащитной деятельности // Инновационные научные исследования. 2021. № 2-1(4). С. 118-125.
3. Бялт В.С. Обеспечение прав человека в деятельности правоохранительных органов: учебное пособие для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2021. 238 с.
4. Быков А.С., Склярова А.В. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: решение проблем в сфере обеспечения политических прав и свобод // Студенческая наука: актуальные вопросы, достижения и инновации: сборник статей X Международной научно-практической конференции. Пенза: Наука и Просвещение, 2022. С. 82-85.
5. Бегаева А.А. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2004. 226 с.
6. Белоконь А.В., Долгополов А.А., Жеребцов А.Н. Научные основы деятельности органов исполнительной власти: учебник для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2025. 127 с.
7. Бялт В.С. Основы конституционного права Российской Федерации: учебник для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2025. 155 с.
8. Гикаев Д.М. Правовой статус Уполномоченного по правам человека в РФ // Научные труды студентов Горского государственного аграрного университета. Владикавказ: Горский государственный аграрный университет, 2021. С. 340-342.
9. Джораева С. В., Сулейманова О.Л. Историко-правовой опыт становления института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Стабильность и динамизм Российской Конституции: Материалы XII Международного Конституционного Форума, посвященного 15-летию

возрождения юридического факультета СГУ имени Н.Г.: сборник научных статей. Саратов: Саратовский источник, 2021. С. 82-88.

10. Дудко И.Г. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: ИНФРА-М, 2023. 432 с.

11. Детям, оставшимся без попечения родителей, после вмешательства детского омбудсмана отремонтировали жилье [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://deti.gov.ru/Press-Centr/assist-news/60?utm\\_source](https://deti.gov.ru/Press-Centr/assist-news/60?utm_source) (дата обращения: 20.08.2025).

12. Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административно-процессуальное право России в 2 ч. Часть 1: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2023. 311 с.

13. Искандарова Р.Т. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Научный электронный журнал Меридиан. 2020. № 13(47). С. 126-128.

14. Ищук В.Г. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: правовая основа, полномочия и пути повышения эффективности деятельности // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2020. № 3(89). С. 38-43.

15. Ильин И.М., Прокофьев В.Ф. Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам человека в условиях российской действительности: аспекты и проблематика // Актуальные проблемы правопедения: Международная научная конференция, посвященная Дню принятия Конституции Российской Федерации. Псков: Псковский государственный университет, 2020. С. 203-212.

16. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

17. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 1 (часть I). Ст. 1.

18. Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Липчанская М.А. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2025. 453 с.

19. Конюхова И.А., Алешкова И.А., Андриченко Л.В. Конституционное право Российской Федерации. Особенная часть: учебник и практикум для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2025. 463 с.

20. Кулишенко Е. А., Конституционно-правовые трансформации института уполномоченного по правам человека в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Белгород, 2021. 23 с.

21. Кудряшова А.М., Петренко Н.И. Правозащитная деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Вестник Российского университета кооперации. 2018. № 1(31). С. 128-131.

22. Корнеева Н.В. Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Санкт-Петербург, 2002. 170 с.

23. Макаров А.С., Демидов М.В. Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации как орган, обеспечивающий дополнительные гарантии государственной защиты прав и свобод человека и гражданина // Государственная и муниципальная власть в российской Федерации: современное состояние и перспективы развития: Сборник материалов IV Всероссийской научно-практической конференции. Чебоксары: Российский университет кооперации, 2022. С. 198-203.

24. Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С. В. Административное право Российской Федерации: учебник для вузов. 7-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2025. 474 с.

25. Мутагиров Д.З. Права и свободы человека: учебник для вузов. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2023. 516 с.
26. Мелешкин В.В., Джазаева Д.А. Место Уполномоченного по правам человека в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Аллея науки. 2021. № 7(58). С. 466-471.
27. Нечаева О.В. Роль Уполномоченного по правам человека в правозащитном механизме // Вестник студенческого научного общества ГОУ ВПО Донецкий национальный университет. 2018. № 10-2. С. 119-122.
28. Нудненко Л.А. Конституционное право России: учебник для вузов. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2025. 506 с.
29. Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус личности в России: учебное пособие для вузов. 10-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2025. 113 с.
30. Никифорова Д.А. Статус и полномочия Уполномоченного по правам человека в РФ и за рубежом: сравнительно-правовой анализ // Современная юриспруденция: актуальные вопросы теории и практики: сборник статей II Международной научно-практической конференции. Пенза: Наука и Просвещение, 2022. С. 19-21.
31. Новикова А.Е. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: историко-правовой и теоретико-правовой аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, 12.00.02. Санкт-Петербург, 2007. 200 с.
32. Определение Конституционного Суда РФ от 27.09.2016 № 1782-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Гурмана Юрия Альбертовича частью 1 статьи 55 и частью 9 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71406424/?ysclid=mezvpek4r252276365> (дата обращения: 25.08.2025).

33. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2011 года (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 01.06.2011) [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_117989/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117989/) (дата обращения: 25.08.2025).

34. Определение Конституционного Суда РФ от 26.05.2016 № 1015-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Манжоя Алексея Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 4 статьи 421, пункта 1 статьи 422, пункта 1 статьи 450, пункта 1 статьи 452 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 28 Федерального закона «О связи»» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/71422496/?ysclid=mezw80rhu2646029627> (дата обращения: 25.08.2025).

35. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://ombudsmanrf.org/napravleniya\\_deyatelnosti](https://ombudsmanrf.org/napravleniya_deyatelnosti) (дата обращения: 20.08.2025).

36. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.03.2012 № 6-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго подпункта 2 пункта 1 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_127259/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_127259/) (дата обращения: 25.08.2025).

37. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко»

[Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70217716/?ysclid=mezw8em6r9642150480> (дата обращения: 25.08.2025).

38. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 г. № 48/134 «Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека» // Текст официально опубликован, не был.

39. Ремизова А.Д. Уполномоченный по правам человека в системе органов государственной власти Российской Федерации // Право и правопорядок в фокусе научных исследований: сборник научных трудов. Том Выпуск 3. Хабаровск: Дальневосточный государственный университет путей сообщения, 2022. С. 251-257.

40. Семенова А.Ю. Уполномоченный по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Тюмень, 2006. 246 с.

41. Стрекозов В.Г. Конституционное право России: учебник для вузов. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2025. 282 с.

42. Сурина А.А. Уполномоченный по правам человека в системе органов государственной власти Российской Федерации // Актуальные вопросы юриспруденции: Сборник статей IV Международной научно-практической конференции. Пенза: Наука и Просвещение, 2020. С. 39-42.

43. Таляр А.И. Статус, структура, организация деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и его место в системе органов, осуществляющих защиту прав и свобод человека и гражданина // Молодые исследователи и наука: актуальные вопросы, достижения и инновации: Сборник научных статей по материалам Всероссийской (с международным участием) студенческой научно-практической конференции. Йошкар-Ола: Межрегиональный открытый социальный институт, 2021. С. 178-181.

44. Трифонов С. Г. 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 по результатам международной научно-практической конференции. Симферополь: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство Типография «Ариал», 2022. С. 357-367.

45. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 1 (часть I). Ст. 3.

46. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 29.05.2023) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

47. Федеральный закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

48. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 23.07.2025) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

49. Феоктистов Д.Е. Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2012. 224 с.

50. Хаманева Н.Ю. Административное право Российской Федерации: учебник для студентов вузов. 2-е изд., перераб., и доп. М.: Юристъ, 2005. 553 с.

51. Чашин А.Н. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2025. 261 с.

52. Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право: учебное пособие для магистрантов и аспирантов. М.: ИД «Юриспруденция», 2011. 400 с.

53. Шабанов С. С. Институт уполномоченного по правам человека: опыт и проблемы функционирования в регионах Северо-Западного федерального округа // Актуальные вопросы обеспечения прав и свобод

человека и гражданина: региональный вектор: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции. Хабаровск: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2022. С. 23-39.

54. Шабанова З.М. Специализированные уполномоченные по правам человека в России и зарубежных странах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2004. 189 с.

55. Шеенков О.А. Становление конституционного института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2001. 219 с.

56. Эмих В.В. Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 2008. 220 с.

57. Demina E.P. Interaction of the human-rights ombudsman in the Russian Federation with human rights law enforcement (on the example of the prosecutor's office and the investigative committee) / SHS Web of Conferences. 2021. № 118. P. 1-9

58. Olenev M. Structural analysis of the national ombudsman activities in ensuring environmental human rights // E3S Web of Conferences. 2021. P. 1-8.

59. Olenev M. Environmental law and structural analysis of national ombudsman activities in ensuring rights in penitentiary sphere // E3S Web of Conferences. 2015. № 244. P. 1-9.

60. Pinheiro P.S., Baluarte D.C. National Strategies - Human Rights Commissions, Ombudsmen, and National Action Plans // Human Development Report 2000 Background Paper. 2000 [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://hdr.undp.org/system/files/documents/paulosergiopinheiro.pdf?utm\\_source](https://hdr.undp.org/system/files/documents/paulosergiopinheiro.pdf?utm_source) (дата обращения: 20.08.2025).

61. Reif L.C. Transplantation and adaptation: the evolution of the human rights ombudsman // Boston College Third World Law Journal. 2011. P. 269-310.