

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

Институт Права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовой

(направленность (профиль)/специализация)

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему «Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам
человека в Российской Федерации»

Студент

К.Г. Баева

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

Н.А. Блохина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой _____

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ Г.

Тольятти 2018

Аннотация

Актуальность темы исследования. Исследование конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека как института российской государственной системы весьма актуально в силу реализации конституционной стратегии, основанной, во-первых, на признании прав человека высшей ценностью, а во-вторых, на том, что смысл российских законов, деятельности государственной власти определяется значением прав и свобод граждан. Такой взгляд позволяет сделать механизм защиты прав человека более эффективным и воспрепятствовать их нарушению со стороны властных структур.

Цель и задачи исследования. Цель исследования – комплексное изучение и анализ правовых норм, регламентирующих правовой статус и законодательное закрепление института уполномоченного по правам человека. Для достижения поставленной цели в процессе исследования была предпринята попытка решить следующие задачи: провести анализ понятия «уполномоченный по правам человека», легального определения которого нет в действующем российском законодательстве; выделить особенности правового статуса уполномоченного по правам человека как органа контроля и другие.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования выступают правоотношения с участием Уполномоченного по правам человека, его правовой статус. Предмет исследования: нормы национального законодательства РФ, международных договоров, общепризнанные принципы и нормы международного права, регламентирующие правовой статус Уполномоченного по правам человека.

Структура работы. Работа включает в себя введение, три главы, заключение и список используемых источников.

Общий объем работы - 70 страниц.

Оглавление

Аннотация	2
Оглавление	3
Введение.....	4
Глава 1. Общая характеристика конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека.....	8
1.1 Понятие и цели создания института Уполномоченного по правам человека в РФ	8
1.2 Порядок назначения на должность и прекращение полномочий Уполномоченного по правам человека в РФ.....	20
Глава 2. Полномочия и компетенция Уполномоченного по правам человека РФ.....	28
2.1 Порядок обращения к Уполномоченному по правам человека	28
2.2 Реализация Уполномоченным по правам человека своих полномочий....	33
Глава 3. Некоторые проблемы взаимодействия Уполномоченного по правам человека РФ с иными государственными институтами.....	44
3.1 Взаимодействие с Государственной Думой Федерального Собрания РФ	44
3.2 Влияние деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ на отдельные институты.....	48
3.3 Определения Конституционного Суда РФ в деятельности Уполномоченного по правам человека.....	52
Заключение	56
Список используемой литературы	60

Введение

Исследование конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека как института российской государственной системы весьма актуально в силу реализации конституционной стратегии, основанной, во-первых, на признании прав человека высшей ценностью, а во-вторых, на том, что смысл российских законов, деятельности государственной власти определяется значением прав и свобод граждан. Такой взгляд позволяет сделать механизм защиты прав человека более эффективным и воспрепятствовать их нарушению со стороны властных структур. Универсальным правозащитным средством уже почти двести лет является институт уполномоченного по правам человека или омбудсмана, сформировавшийся в рамках европейской правовой мысли и существующий в большинстве стран современного мира, среди которых есть и Россия.

Особая роль и проблемы определения его статуса кроются в двойственности его правовой природы: он утверждается публичными институтами как орган контроля, но не наделенный властными полномочиями, что отводит данному институту роль «моста» между государством и обществом. Наделенный определенной степенью самостоятельности, он действует как представитель гражданского общества, который должен реагировать на нарушения прав и свобод членов этого общества.

Степень разработанности темы. Большое число публикаций по исследуемым в работе вопросам подтверждает, что проблемы статуса уполномоченного по правам человека занимают умы ученых-конституционалистов. Так, И.Ф. Вершинина, А.В. Деменова, А.Е. Новикова, И.А. Дурнова посвящали свои труды общетеоретическим вопросам исследования статуса уполномоченного по правам человека.

Отдельные аспекты рассматриваемой тематики исследования, а именно взаимодействие Уполномоченного по правам человека с отдельными

институтами государственной власти и органами исследовались в трудах А.С. Зубарева, Ю.Г. Овчинникова, А.Л. Снитковой.

Немаловажное значение имеет изучение нормативной базы, основанной на Конституции Российской Федерации, кодифицированных актах, федерального конституционного закона. Особое место уделено актам в области регулирования деятельности Уполномоченного по правам человека. Таким образом, степень научной разработанности темы и ее актуальность позволяют определить цель, задачи, объект, предмет исследования.

Цель и задачи исследования. Цель исследования – комплексное изучение и анализ правовых основ, регламентирующих правовой статус и законодательное закрепление института уполномоченного по правам человека.

Для достижения поставленной цели в процессе исследования была предпринята попытка решить следующие задачи:

- провести анализ понятия «уполномоченный по правам человека», легального определения которого нет в действующем российском законодательстве;
- выделить особенности правового статуса уполномоченного по правам человека как органа контроля;
- определить место омбудсмена в системе разделения власти;
- определить порядок обращения к уполномоченному по правам человека;
- дать оценку реализации уполномоченным своих полномочий;
- выявить проблемы, препятствующие реализации омбудсменом своей компетенции;
- проанализировать некоторые проблемы взаимодействия Уполномоченного по правам человека с иными государственными институтами и органами;
- разработать практические рекомендации по совершенствованию законодательства РФ.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования выступают правоотношения с участием Уполномоченного по правам человека, его правовой статус.

Предмет исследования – это нормы национального законодательства РФ, международных договоров, общепризнанные принципы и нормы международного права, регламентирующие правовой статус Уполномоченного по правам человека.

Методологическая и теоретическая основы исследования. Исследование проводилось с использованием общенаучных приемов и процедур, таких как абстрагирование, анализ и синтез, моделирование, оперирование теоретическими понятиями. Были применены способы и правила толкования нормативных правовых и судебных актов, формально-логические приемы и правила, что в целом позволяет утверждать об использовании традиционного для догматической юриспруденции формально-юридического метода.

Научная новизна работы определяется подходом к исследованию. Это комплексная теоретико-практическая работа, посвященная исследованию конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в РФ.

Научно-практическая значимость исследования. Как теоретическое исследование дает возможность использования сформулированных в ней положений с целью получения целостного и взаимосвязанного представления о конституционно-правовом статусе Уполномоченного по правам человека в РФ.

Практическая значимость исследования определяется тем, что содержащиеся в работе выводы, предложения и рекомендации могут быть использованы в правоприменительной деятельности и в научных исследованиях, посвященных изучению проблем правового регулирования деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ.

Структура работы позволяет раскрыть тему, построена с учетом целей и задач исследования. Работа включает в себя введение, три главы, заключение и список используемых источников.

Глава 1. Общая характеристика конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека

1.1 Понятие и цели создания института Уполномоченного по правам человека в РФ

На официальном сайте Уполномоченного по правам человека дается краткий экскурс в историю этого института как важного механизма в деле общественного контроля за соблюдением государством обязательств в сфере прав и свобод человека.

Институт Уполномоченного по правам человека или омбудсмена берет свое начало в Швеции, где с начала 13 века так называли человека, который собирал виры с убийц в пользу потерпевшей стороны. В переводе со шведского «омбудсмен» – это «поверенный», «доверенное лицо». В период абсолютной монархии они были подотчетны шведскому королю, в период конституционной монархии стали действовать от имени парламента, что нашло закрепление в шведской Конституции 1809 года.

Второй страной, которая ввела должность омбудсмена, стала еще одна скандинавская страна – Финляндия, закрепив её наличие в Конституции 1919 года, с 20 века институт распространился и на другие страны. Следующими странами были еще две скандинавские страны – Дания и Норвегия. Пик возникновения рассматриваемых государственных институтов пришелся на конец Второй мировой войны, когда архиважной задачей стала защита прав и свобод граждан, и институт стал возникать не только в Европе, но и в Азии и Африке. Популярность института привела к видоизменению структуры и модели, появилось разнообразие в компетенции, порядке назначения, составе полномочий. Самое главное отличие заключалось в том, какие цели преследовало создание института уполномоченных по правам человека: изначально цель была – воспрепятствовать доминирующему положению исполнительной власти, затем ставилась цель – совершенствование механизмов защиты прав граждан. В основе работы скандинавских

омбудсменов лежит принцип либерализма в принятии жалоб: там жалобу может направить не только заинтересованное лицо, но и любой, действующий в общих интересах, отсутствует формализм и срок давности рассмотрения жалобы. Кроме этого, омбудсмены в Скандинавских странах имеют право законодательной инициативы, право налагать штрафы на должностных лиц и право возбуждать уголовные дела в судах против министров.

По мере развития рассматриваемого института были выработаны три компетентностных позиции к определению функции омбудсмена:

Во-первых, историческая, или контрольно-императивная (Швеция, Финляндия)¹;

Во-вторых, классическая, или контрольно-рекомендательная (Новая Зеландия, Бельгия, Великобритания)²;

В-третьих, правозащитная (Польша, Испания, Россия)³.

Институт уполномоченного по правам человека стал незаменим в то время, когда стало очевидно, что существование демократии невозможно без гарантирования соблюдения прав человека. Насущная же потребность в рассматриваемом институте появляется тогда, когда иные институты государственной власти имитируют реализацию конституционных положений, и гражданам требуется дополнительная защита от произвола со стороны властных субъектов⁴.

На сегодняшний день актуальным является вопрос о месте Уполномоченного по правам человека в системе разделения государственной власти, и как следствие, его взаимодействие с иными элементами этой системы. По верному замечанию В.А. Михайловской, институт Уполномоченного по правам человека не имеет аналогов в российской

¹ О становлении института омбудсмена в скандинавских государствах см. подробнее: Мелик-Дадаева И. Институт омбудсмана (история, основные функции и особенности деятельности в скандинавских странах) // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. М., 1986. № 94.

² Эмих В.В. Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 8.

³ "Конституционное право Российской Федерации: Учебник для академического бакалавриата и магистратуры". Шахрай С.М. 4-е издание, измененное и дополненное. М: "Статут", 2017.

⁴ <http://ombudsmanrf.org/ombudsman/co/ote/ot/history>.

государственной системе, он является должностным лицом, но его работа имеет форму работы государственного органа⁵. Однако, в отличие от государственных органов, он не наделен властными полномочиями и не имеет право издавать нормативные правовые акты.

Если говорить о его месте в системе государственной власти, то модель функционирования может быть различной. В настоящее время сложилось три взгляда на указанную проблему⁶. Он может быть в составе исполнительной власти, как во Франции, или как в России (в таком порядке существуют Уполномоченный по правам ребенка и Уполномоченный по защите прав предпринимателей). Второй вариант – это создание формально независимого от других ветвей власти органа⁷ или контрольного органа⁸. Независимые уполномоченные по правам человека неподотчетны на законодательной, ни исполнительной власти. Такая модель действует в Португалии, где проведор юстиции имеет право действовать по собственной инициативе и имеет право вносить предложения об изменении законодательных актов. В РФ Уполномоченный по правам человека также имеет формально независимый характер, но хотя он имеет депутатский иммунитет, от должности его может отстранить ГД РФ. В литературе делают выводы, что любая независимая модель всегда на деле является либо органом парламентского, либо президентско-парламентского контроля⁹. Также в теории конституционного права есть несколько мнений о месте рассматриваемого института в системе парламентского контроля: его

⁵ Михайловская В.А. Уполномоченный по правам человека в системе разделения властей // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2005. № 2. С. 7-13.

⁶ Зубарев А.С. Взаимодействие Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации как форма парламентского контроля // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8. С. 49 - 58.

⁷ См., напр.: Зубарев С.М. Процессуальная природа контроля и надзора // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 10 - 14; Калашников С.В. Применение общепризнанных принципов и норм в сфере защиты прав человека в России: вопросы теории и практики / Под ред. Д.С. Велиевой. М.: ДМК Пресс, 2010. С. 32; Вагизов Р.Г. Понятие омбудсмана (уполномоченного по правам человека) в современной правовой доктрине // Российская юстиция. 2008. № 11. С. 40 – 44.

⁸ См., напр.: Бурмистров А.С. Структура контрольной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4. С. 11 - 15; Борсученко С.А. Деятельность Уполномоченного по правам человека (омбудсмана) в правовом аспекте функционирования публичной власти и управления в России // Государство, право и управление: Материалы IV Всерос. науч.-практ. конф., 23 апреля 2004 г. М.: Издательство ГУУ, 2004. Вып. 1. С. 93 - 96.

⁹ Михайловская В.А. Указ. соч. С. 8.

рассматривают как: подотчетный Федеральному Собранию субъект¹⁰, орган парламентского контроля¹¹; орган косвенного парламентского контроля¹²; лицо, представляющее Федеральное Собрание¹³; элемент парламентского контроля, не имеющий признаков субъекта¹⁴.

Третий вариант – парламентский омбудсмен, который является частью законодательной власти, избирается парламентом и отчитывается перед ним, он является своеобразным парламентским органом. Первоначально в РФ институт Уполномоченного по правам человека был парламентским институтом.

Институт уполномоченного по правам человека в РФ имеет довольно продолжительную историю и насчитывает не одно десятилетие и включает несколько этапов.

Во-первых, правовая основа существования была заложена «Декларацией прав и свобод человека и гражданина РФ» от 22 ноября 1991 года¹⁵, в соответствии со статьей 40 которой «парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» был возложен на Парламентского уполномоченного по правам человека, который назначался сроком на 5 лет.

Во-вторых, следующим этапом стало принятие в 1993 году Конституции РФ, статья 45 которой гарантировала защиту прав и свобод человека и гражданина со стороны государства, а статья 103 наделила

¹⁰ Безруков А.В. Парламентский контроль как средство обеспечения правопорядка в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 52 - 56.

¹¹ Гончаров В.В., Жилин С.М. Проблемы взаимодействия и совершенствования президентской и законодательной (представительной) власти в Российской Федерации // Современное право. 2010. № 2. С. 293; Гончаров В.В. Взаимодействие и совершенствование законодательной (представительной) и исполнительной власти в России // Юридический мир. 2008. № 6. С. 31 - 34.

¹² Овсепян А.Г. Понятие и признаки парламентского контроля (теоретическая характеристика) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 24 - 29; Козлов А.И. Институт парламентского контроля в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 26 с.

¹³ Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. С. 44.

¹⁴ Караев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2005. 22 с.

¹⁵ Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 "О Декларации прав и свобод человека и гражданина" // "Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР", 26.12.1991, № 52, ст. 1865.

парламент правом назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека.

В-третьих, дополнительным стимулом к регламентации правового статуса российского омбудсмана стало Заключение, сделанное в 1996 году по заявлению РФ на вступление в Совет Европы. Его п. V, в частности, гласил: «ожидается, что будет принят соответствующий стандартам Совета Европы новый закон о роли, деятельности и организации Бюро уполномоченного по правам человека».

До принятия федерального конституционного закона о правовом статусе уполномоченного по правам человека Государственная Дума 17 января 1994 года возложила обязанности на правозащитника С.А. Ковалева, который пробыл в этом статусе до 10 марта 1995 года.

Четвертый этап развития института уполномоченного по правам человека ознаменован принятием и вступлением в силу 4 марта 1997 года Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (далее – Закон № 1-ФКЗ)¹⁶. Этот акт закрепил статус, компетенцию уполномоченного по правам человека, основные принципы его деятельности: независимость и неподотчетность каким-либо органам и лицам. Законом также закреплена территориальная структура. На Уполномоченного по правам человека возложены две основные задачи: быть связующим звеном между властью и обществом, выравнивать баланс сил через критическое сотрудничество с различными органами власти всех уровней. Другой важной задачей является правовое просвещение. Так, к компетенции Уполномоченного по правам человека относятся: «восстановление нарушенных прав, совершенствование законодательства о правах человека и гражданина; приведение его в

¹⁶ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 03.03.1997, № 9, ст. 1011.

соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права; развитие международного сотрудничества в области прав человека»¹⁷.

С мая 1998 года по 2004 года уполномоченным по правам человека был О.О. Миронов, который буквально с нуля организовал деятельность аппарата и наладил его работу. С 2004 года по 2014 год должность уполномоченного занимал В.П. Лукин, с 2014 года по 2016 год – Э.А. Панфилова. В настоящее время, с 22 апреля 2016 года пост Уполномоченного по правам человека занимает Т.Н. Москалькова.

В настоящее время в РФ действуют федеральный Уполномоченный по правам человека и Уполномоченные по правам человека во всех 85 субъектах Федерации. Кроме этого, есть два специализированных омбудсмена: по защите прав предпринимателей и детский омбудсмен. В юридической литературе предлагается провести рецепцию института муниципального омбудсмена и более пристально уделить внимание специализированным омбудсменам. Авторы ссылаются на зарубежный опыт и зарубежных исследователей, которые отмечают большую эффективность именно специализированных омбудсменов¹⁸. «Профессионализм, концентрация на конкретных делах позволяют вырабатывать системные решения, добиваться реальной защиты прав граждан»¹⁹.

Правовой статус Уполномоченного по правам человека РФ определяется на уровне федерального конституционного закона, но легального определения нет. Конституционный Суд РФ определил Уполномоченного по правам человека как конституционный орган, который учрежден в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан и их соблюдения органами власти на всех уровнях и их

¹⁷ "Конституционное право Российской Федерации: Учебник для академического бакалавриата и магистратуры". Шахрай С.М. 4-е издание, измененное и дополненное. М: "Статут", 2017.

¹⁸ Кабышев С.В. Муниципальный омбудсмен: зарубежный опыт и его рецепция в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 72 - 82..

¹⁹ См.: Justice without the State withi№ the State: Judicial Self-Regulatio№ i№ the Past a№d Prese№t / Ed. by P Colli№. Fra№kfurt am Mai№: Vittorio Klosterma№№, 2016.

должностными лицами²⁰. Похожее определение можно встретить в практике Верховного Суда РФ, который определяет Уполномоченного по правам человека и его аппарат в качестве государственного органа, цель учреждения которого заключается в обеспечении гарантий защиты прав и свобод, их соблюдения органами государственной власти, независимый и неподотчетный по отношению к другим государственным органам.

С.И. Луценко отметил, что позиция высших судов РФ коррелирует с позицией Европейского суда по правам человека, и приводит в качестве примера одно из его решений²¹, в котором указано что институт уполномоченного по правам человека – это альтернативный вариант восстановления справедливости нарушенного права, его цель – независимое официальное расследование, предметом которого является административное нарушение, допущенное государственными органами²².

Институт уполномоченного по правам человека в качестве целей создания имеет:

Во-первых, обеспечение и реализация государственной защиты прав и свобод граждан. Исходя из норм российской Конституции, на государстве лежит обязанность признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, которая материализуется в конкретные обязанности органов власти и должностных лиц²³. По мнению С.В. Гунич, Уполномоченный по правам человека относится к группе органов государственной власти с особым правовым статусом, исполняющих определенные функции в узкой сфере государственной деятельности²⁴.

Во-вторых, соблюдение и уважение прав и свобод граждан органами власти на всех уровнях и их должностными лицами. Стоит отметить, что

²⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2004 № 437-О. Документ не опубликован // СПС «Консультант Плюс».

²¹ Луценко С.И. Уполномоченный по правам человека // СПС Консультант Плюс. 2018.

²² Постановление ЕСПЧ от 12.01.2016 по делу "Сабо и Виши против Венгрии".

²³ "Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016)" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.10.2016) // "Бюллетень Верховного Суда РФ", № 5, май, 2017 (начало), "Бюллетень Верховного Суда РФ", № 6, июнь, 2017 (окончание).

²⁴ Гунич С.В. К вопросу о понимании системы органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере конституционно-правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1. С. 63 - 72.

использование такой формулировки напрямую Конституцией РФ не предусмотрено, но участие России в международных актах и договорах, наличие принципа всеобщего уважения прав человека в качестве основных постулатов ООН дает основание использовать именно такую трактовку. По мнению Д.А. Шлянцева, анализ норм Всеобщей декларации прав человека 1948 года, Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 года позволяет утверждать о наличии универсальной нормы, регламентирующей обязанность государств соблюдать и уважать права человека²⁵. Непосредственная защита является делом национальной важности, поскольку происходит имплементация международных норм во внутреннюю правовую систему²⁶. Одним из средств защиты является институт уполномоченного по правам человека.

Уполномоченный по правам человека выполняет следующие функции.

Во-первых, он способствует восстановлению нарушенных прав, как правило, путем рассмотрения жалоб и принятия по ним решений. В рамках рассмотрения жалоб, гражданам разъясняется порядок самостоятельной защиты, либо жалоба направляется для принятия решения по существу в компетентный орган, также Уполномоченный вправе принять жалобу к собственному рассмотрению. Так, Уполномоченному по правам человека в РФ право выступить в защиту интересов неопределенного круга граждан и других лиц предоставлено²⁷ на основании ст. 21 Закона № 1-ФКЗ и ч. 1 ст. 40 КАС РФ²⁸. Указанная функция является основной, отражающей сущность рассматриваемого института.

Во-вторых, его деятельность способствует совершенствованию российского законодательства о правах человека и гражданина в соответствии с тенденциями международного права. Впервые, задача по

²⁵ Шлянцев Д.А. Международное право: Курс лекций. М.: Юстицинформ, 2006.

²⁶ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. М.: Юристъ, 2004.

²⁷ Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности "Юриспруденция". М.: Статут, 2017. 768 с.

²⁸ "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.03.2017, с изм. от 13.04.2017) // "Собрание законодательства РФ", 09.03.2015, № 10, ст. 1391.

совершенствованию законодательства о правах и свободах, была поставлена в докладе Уполномоченного по правам человека за 2005 год²⁹, и должна была вестись по трем направлениям: обращение к субъектам, обладающим законодательной инициативой, обращение в Конституционный Суд РФ и совершенствование законодательства, регламентирующего деятельность самого уполномоченного и уполномоченных в субъектах РФ. Деятельность омбудсменов по совершенствованию законодательства закреплена на законодательном уровне в большинстве стран. Например, в соответствии с хорватским законом, уполномоченный праве инициировать законодательные изменения, касающиеся защиты прав граждан. В редких случаях, омбудсмен наделен правом законодательной инициативы, например, в Узбекистане. Имеют право законодательной инициативы уполномоченные по правам человека некоторых субъектов РФ, например, Самарской, Саратовской, Московской областей и других. Способов влияния на законодательство два:

Во-первых, подача запросов о толковании высших актов субъекта в конституционный суд этого субъекта, фактически это право не используется³⁰. На сегодняшний день только Конституционный суд Якутии вынес постановление о толковании конституции субъекта по запросу регионального омбудсмена. В 2016 году Уполномоченным по правам человека РФ в Конституционный Суд было направлено в соответствии со ст. 50 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» три заключения, и в соответствии с 5 п. 1 ст. 29 Закона № 1-ФКЗ две жалобы, в связи с нарушением конституционных прав и свобод граждан законом, примененным в конкретном деле³¹.

Во-вторых, доклады Уполномоченных органам власти, их назначившим, о ситуации с правами человека в регионе (обязательные ежегодные и специальные). В большинстве регионов региональные и

²⁹ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 15.06.2006 "Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год" // Российская газета. 15.06.2006; 21.06.2006; 29.06.2006.

³⁰ Худoley К.М, Право на обращение с запросом о толковании конституций (уставов) субъектов Российской Федерации // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 2 (28). С. 34.

³¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год от 17 мая 2017 г. ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71576208/#ixzz57ZaZQPMW>

местные власти доклады омбудсменов не читают и рекомендации не исполняют. На сегодня только в 6 субъектах из 85 (включая Самарскую область³²) доклады региональных уполномоченных вызвали хотя бы какую-нибудь реакцию региональной и местной власти³³.

Что касается федерального Уполномоченного, то у него права законодательной инициативы нет. В юридической литературе предлагается наделить его таким правом, но для этого необходимо внести изменения в ч.1 ст. 104 Конституции РФ, перечисляющую субъектов законодательной инициативы. Как отмечает О.О. Миронов, Федеральный конституционный закон об Уполномоченном по правам человека законодательной деятельности последнего отводит малозначительное место³⁴. Такой деятельности посвящена общая норма, содержащаяся в ст. 1 пункте 3, согласно которой «Уполномоченный способствует совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права» и более широкая норма ст. 31 пункта 2, в которой сказано, что Уполномоченный вправе «обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации». Как видно, Уполномоченный весьма ограничен в законодательной инициативе, он может предлагать изменение, дополнение и восполнение пробелов³⁵. Например, в азербайджанском законодательстве уполномоченному предоставлено право представлять Парламенту предложения о пересмотре и

³² Постановление Самарской Губернской Думы от 27.05.2014 № 933 "О докладе Уполномоченного по правам человека в Самарской области "О проблемах в реализации конституционных прав и свобод человека на территории Самарской области в 2013 году". Документ официально не опубликован // СПС «Консультант Плюс».

³³ Кручинин Ю.С. Вопросы совершенствования законодательства, регламентирующего деятельность региональных омбудсменов // Российская юстиция. 2015. № 8. С. 54 - 56.

³⁴ Миронов О.О. Участие уполномоченных по правам человека (омбудсменов) в совершенствовании законодательства // Омбудсмен. 2012. № 1. С. 31 - 37.

³⁵ Там же.

принятии законом с целью приведения законодательства о правах и свободах граждан в соответствии с международными стандартами.

Анализ норм Закона № 1-ФКЗ позволяет выделить условия, при наличии которых уполномоченный вправе обратиться к субъектам законодательной инициативы. Круг этих условий ограничен нарушениями прав и свобод граждан, которые совершаются: на основании и в целях исполнения законодательства, в силу законодательных пробелов, при наличии противоречий между национальным законодательством и международным договором РФ.

Таким образом, в российском законодательстве закреплена довольно сложная модель содействия омбудсмена совершенствованию законодательства в области защиты прав и свобод, что, по мнению некоторых авторов, не оправданно³⁶. Можно согласиться с мнением, что в российском законодательстве не хватает нормы, которая обязывала бы субъект законодательной инициативы, к которому обратился Уполномоченный, дать ответ, с указаниями оснований отказа или принятия его предложения. Так, предлагаем внести в Закон № 1-ФКЗ изменения, добавив части 2 и 3 в статью 31 и изложить их следующим образом: «2. Данные замечания, предложения, обращения, рекомендации обязательны для рассмотрения субъектами, указанными в части 1 настоящей статьи. 3. Указанные в части 1 настоящей статьи субъекты в течение одного месяца со дня получения замечаний, предложений, обращений, рекомендаций обязаны дать Уполномоченному по правам человека письменный ответ о результатах рассмотрения».

Следующей возможностью влиять на содержание законодательных актов является закрепленное Конституцией РФ право Уполномоченного на обращение в Конституционный Суд РФ с жалобой по поводу неконституционности закона, примененного или подлежащего применению по конкретному делу. Хотя возможности Уполномоченного мало отличаются

³⁶ Миронов О.О. Участие уполномоченных по правам человека (омбудсменов) в совершенствовании законодательства // Омбудсмен. 2012. № 1. С. 34.

от возможностей любого гражданина РФ и связаны с конкретным делом, у него нет полномочий общего конституционного контроля, в отличие от законодательства зарубежных стран, где омбудсмены обладают правом на обращения с запросами об осуществлении конституционного контроля. Так, по обширному кругу вопросов могут обращаться в Конституционный Суд уполномоченные по правам человека Венгрии, Киргизии, Молдовы, Польши.

Таким образом, Уполномоченный по правам человека принимает участие в совершенствовании законодательства в пределах своей компетенции, границы которой довольно узки и не включают в себя право законодательной инициативы. Единственный доступный омбудсмену способ – это обращение к субъектам, обладающим законодательной инициативой с предложениями по ликвидации правовых пробелов, но эффективности этого способа препятствует отсутствие механизма взаимодействия между субъектами. На наш взгляд, до сих пор актуально говорить о необходимости наделения российского омбудсмена правом законодательной инициативы.

Третьей функцией Уполномоченного по правам человека является его содействие в деле развития международного сотрудничества в области защиты прав человека. Сегодня омбудсмен поддерживает контакты с огромным количеством правозащитных институтов более чем 50 стран мира, регулярно заключаются многосторонние договоры о сотрудничестве.

Четвертая функция заключается в обеспечении правового просвещения по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты, что является одной из основных Уполномоченного по правам человека в РФ. Основная цель в этой сфере заключается в повышении осведомленности граждан об их правах и свободах. О.О. Миронов в свое время сравнил проблему правового просвещения с проблемой ликвидации массовой безграмотности, стоящей перед советской властью³⁷. Этот же автор указывал, что Уполномоченный по правам человека, работает, как минимум, еще по четырем направлениям: взаимодействие с органами власти всех уровней и их

³⁷ Миронов О.О. Участие уполномоченных по правам человека (омбудсменов) в совершенствовании законодательства // Омбудсмен. 2012. № 1. С. 31 - 37.

должностными лицами, взаимодействие с уполномоченными по регионам, а не координация их деятельности, взаимодействие с правозащитными организациями и средствами массовой информации³⁸.

Таким образом, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации представляет собой государственную должность, которая учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

На основании проведенного анализа можно сделать выводы о целях и функциях, которые выполняет лицо, занявшее эту должность.

Во-первых, в качестве целей деятельности выступает обеспечение и реализация государственной защиты прав и свобод граждан, соблюдение и уважение прав и свобод граждан органами власти на всех уровнях и их должностными лицами.

Во-вторых, основными направлениями деятельности выступают: рассмотрение жалоб о нарушениях прав и свобод, развитие международного сотрудничества, правовое просвещение и анализ законодательства, принятие соответствующих мер при наличии грубых нарушений прав и свобод граждан.

1.2 Порядок назначения на должность и прекращение полномочий Уполномоченного по правам человека в РФ

Статья 1 Закона № 1-ФКЗ закрепляет в качестве органа, полномочного назначать и освобождать от должности Уполномоченного по правам

³⁸ Миронов О.О. Участие уполномоченных по правам человека (омбудсменов) в совершенствовании законодательства // Омбудсмен. 2012. № 1. С. 31 - 37.

человека Государственную Думу Федерального Собрания РФ (далее ГД РФ), в регламенте которой детально описана соответствующая процедура³⁹.

За месяц до окончания полномочий действующего Уполномоченного предложения о кандидатах вносятся в ГД РФ Президентом РФ, Советом Федерации, депутатами и депутатскими объединениями самой ГД РФ. В соответствии с рекомендациями, изложенными в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 20.12.1993 48/134⁴⁰, закрепляющей основные принципы, регламентирующие статус национальных организаций, выполняющих функции по защите прав человека (Парижские принципы), подобные учреждения должны быть независимыми от правительства. В российском Законе № 1-ФКЗ, как мы видим, указанные принципы нашли свое отражение. Вместе с предложением о кандидатуре, в ГД РФ направляются документы, подтверждающие возможность замещения кандидатом должности уполномоченного по защите прав человека, в соответствии с которыми определяется его соответствие требованиям, изложенным в ст. 6 Закона № 1-ФКЗ. Так, в Законе № 1-ФКЗ предусмотрены следующие объективные и субъективные критерии.

Во-первых, наличие гражданства РФ, причем не имеют значения основания его приобретения и количество лет пребывания в нем⁴¹.

Во-вторых, установлен возрастной ценз – не моложе 35 лет, что предполагает достаточный жизненный опыт для выполнения возложенных на Уполномоченного по правам человека функций.

В-третьих, Уполномоченный по правам человека и кандидат на эту должность в соответствии со ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе

³⁹ Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (принят Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД).

⁴⁰ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20.12.1993 48/134.

⁴¹ См.: Лагун И.В., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 № 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" (постатейный) / Под ред. Е.Г. Маркеловой. М., 2010.

и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей⁴².

В-четвертых, наличие познаний в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

Далее, каждый из предложенных кандидатов выступает перед депутатами с кратким сообщением о своей программе, депутаты вправе задавать вопросы, высказываться за или против кандидата. В список для тайного голосования включаются кандидаты, набравшие не менее 2/3 голосов депутатов. Решение о назначении или освобождении от должности принимается депутатами большинством голосов тайным голосованием. После объявления результатов голосования кандидат, набравший необходимое число голосов, приносит присягу. Решение о назначении оформляется в виде постановления и подписывается председателем ГД РФ.

Уполномоченный по правам человека выполняет свои полномочия в течение пятилетнего срока (ст.10 Закона № 1-ФКЗ). Указанный срок начинается с момента принесения присяги и оканчивается в момент принесения присяги вновь назначенным Уполномоченным, что отражает принцип непрерывности осуществления полномочий. Деятельность Уполномоченного может продолжаться и более пятилетнего срока до принесения присяги вновь избранного Уполномоченного, с целью обеспечения непрерывности деятельности по защите прав и свобод человека. Пятилетний срок осуществления полномочий является гарантией независимости Уполномоченного от других органов и лиц и обеспечивает его самостоятельность. Несмотря на то, что срок деятельности Уполномоченного и срок полномочий ГД РФ совпадают, никакой иной связи между его деятельностью и деятельностью ГД РФ. Что касается принципов сменяемости, то ст. 10 Закона № 1-ФКЗ вводит ограничение на занятие должности одним лицом в течение более двух сроков подряд, что не

⁴² Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) "О противодействии коррупции" // "Собрание законодательства РФ", 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.

исключает занятие должности Уполномоченного лицом, отработавшим два срока, но после перерыва в работе.

Что касается ограничений на совмещение должности Уполномоченного с другими видами деятельности, то они установлены ст. 11 Закона № 1-ФКЗ и служат целям эффективной реализации правозащитной деятельности⁴³.

Так, «Уполномоченный не может являться депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации или депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности. Он не может иметь гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства». Уполномоченный не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели. Указанную позицию подтвердил и Верховный Суд РФ, указав, что «п. 2 ст. 11 Закона № 1-ФКЗ содержит положения, запрещающие Уполномоченному заниматься политической деятельностью»⁴⁴.

Уполномоченный обязан прекратить деятельность, несовместимую с его статусом, не позднее 14 дней со дня вступления в должность. В случае, если в течение указанного срока Уполномоченный не выполнит установленные требования, его полномочия прекращаются, и Государственная Дума назначает нового Уполномоченного»⁴⁵.

⁴³ "Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 № 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" (постатейный) (Вершинина И.Ф., Деменева А.В., Новикова А.Е., Дурнова И.А.) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2012).

⁴⁴ "Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2010 года" (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16.06.2010) (ред. от 08.12.2010) // "Бюллетень Верховного Суда РФ", 2010, № 9.

⁴⁵ Киселев А. Кто Вы, господин Уполномоченный? // ЭЖ-Юрист. 2013. № 24. С. 3.

Вместе с тем, как мы отметили выше, существуют виды деятельности, которыми может заниматься Уполномоченный по правам человека. К таким видам деятельности относятся преподавательская, научная и иная творческая деятельность. Под научно-педагогической деятельностью понимается деятельность, в состав которой входит преподавание научных и специальных дисциплин, подготовка специалистов, имеющих высшее образование и научных кадров, курсов переподготовки и повышения квалификации⁴⁶.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике" «научно-техническая деятельность – это деятельность, направленная на получение, применение новых знаний для решения технологических, инженерных, экономических, социальных, гуманитарных и иных проблем, обеспечения функционирования науки, техники и производства как единой системы»⁴⁷.

Статья 3 Закона РФ от 09.10.1992 № 3612-1 "Основы законодательства Российской Федерации о культуре"⁴⁸ под культурной деятельностью подразумевает «деятельность по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей, а культурные ценности представляют собой нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты».

⁴⁶ Модельный закон о статусе ученого и научного работника, принятого в г. Санкт-Петербурге 25.11.2008 Постановлением 31-14 на 31-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ.

⁴⁷ Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 23.05.2016) "О науке и государственной научно-технической политике" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // "Собрание законодательства РФ", 26.08.1996, № 35, ст. 4137.

⁴⁸ "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) (ред. от 29.07.2017) // "Российская газета", № 248, 17.11.1992.

Таким образом, как предполагает законодатель, указанные виды деятельности не препятствуют основному виду деятельности и не противоречат ей.

Ст. 11 Закона № 1-ФКЗ содержит положения, направленные на обеспечение независимости Уполномоченного при исполнении своих обязанностей: он наделен возможностью выносить заключения о фактах нарушения прав граждан любыми органами и должностными лицами. Тем не менее, это не означает, что Уполномоченный не может иметь определенную политическую позицию, а лишь касается внешнего проявления политической активности (членство в политической партии, участие в политических акциях и подобное).

В соответствии с положениями ст. 12 Закона № 1-ФКЗ, гарантиями неприкосновенности Уполномоченного являются следующие обстоятельства.

Так, Уполномоченный без согласия ГД РФ не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, к нему не могут быть применены задержание, арест, обыск, за исключением случаев задержания на месте преступления. Его нельзя подвергнуть личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц. Как отмечается в юридической литературе, Уполномоченный по правам человека является особым субъектом административной ответственности⁴⁹. Неприкосновенность Уполномоченного распространяется на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы. Если Уполномоченный будет задержан на месте преступления, должностное лицо, производшее задержание обязано немедленно уведомить об этом ГД РФ, которая принимает решение о дальнейшем применении задержания. Если согласие ГД РФ не будет получено в течение 24 часов,

⁴⁹ Нудненко П.В. Административно-правовой статус должностного лица в решениях Конституционного Суда РФ // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 2. С. 42 – 47; Хромов Е.В. Привлечение к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом // Lex russica. 2017. № 6. С. 60 - 67.

Уполномоченного должны немедленно освободить. Указанные специальные гарантии действуют в течение всего срока действия полномочий Уполномоченного по правам человека.

Что касается уголовного преследования, то для такой категории должностных лиц существует специальный порядок производства, предусмотренный главой 52 УПК РФ⁵⁰. Так, специальный порядок возбуждения уголовного дела включает следующие этапы.

В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 448 УПК РФ решение о возбуждении уголовного дела в отношении Уполномоченного по правам человека принимается Председателем Следственного комитета РФ. Если уполномоченный задержан по подозрению в совершении преступления, то после установления личности он должен быть освобожден.

После возбуждения уголовного дела либо привлечения Уполномоченного по правам человека в качестве обвиняемого, процессуальные действия в отношении него производятся в общем порядке с изъятиями, установленными ст. 449 УПК РФ. Судебное решение в отношении Уполномоченного по правам человека о заключения под стражу или о производстве обыска исполняется с согласия ГД РФ.

Закон № 1-ФКЗ в статье 13 содержит основания досрочного освобождения Уполномоченного по правам человека от должности, среди которых:

Во-первых, нарушение положений ст. 11 Закона № 1-ФКЗ, а именно: наличие гражданства другого государства, занятие должностей, несовместимых с обязанностями Уполномоченного.

Во-вторых, вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении Уполномоченного.

⁵⁰ "Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 31.12.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2018) // "Российская газета", № 249, 22.12.2001.

В-третьих, неспособность по состоянию здоровья или иным причинам исполнять обязанности в течение не менее четырех месяцев подряд, что должно быть закреплено в соответствующих медицинских документах⁵¹.

В-четвертых, Уполномоченный может подать заявление о сложении полномочий.

Досрочное освобождение осуществляется на основании постановления ГД РФ, которая в течение двух месяцев должна назначить нового Уполномоченного.

Таким образом, порядок назначения на должность, а также порядок прекращения полномочий и досрочное освобождение от должности являются гарантиями независимости Уполномоченного по правам человека от других органов и лиц, что способствует достижению целей институтов защиты прав и свобод граждан. Уполномоченный по правам человека не заменяет государственные органы, призванные обеспечивать защиту и восстановление нарушенных прав и свобод, обращение к нему является средством защиты, когда все остальные возможности исчерпаны.

⁵¹ Кондрашев А.А. Оценочные понятия в конституционном праве: проблемы теории и правоприменения // Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28 - 30 марта 2012 года / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акуев и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. 800 с.

Глава 2. Полномочия и компетенция Уполномоченного по правам человека РФ

2.1 Порядок обращения к Уполномоченному по правам человека

Обращение к Уполномоченному по правам человека требует соблюдение установленного порядка, подробные разъяснения которого можно найти на официальном сайте омбудсмена⁵².

Статья 15 Закона № 1-ФКЗ определяют круг лиц, за которым закреплено право на обжалование, и он не зависит от наличия гражданства РФ. В соответствии с нормами Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»⁵³ гражданин РФ – это физическое лицо, «имеющее устойчивую правовую связь с Российской Федерацией, выражающуюся в совокупности взаимных прав и обязанностей, гражданин Российской Федерации может проживать за рубежом»⁵⁴. Лицо без гражданства – лицо, «не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательства наличия гражданства иностранного государства». Все перечисленные категории объединяются под общим названием «заявители». Стоит отметить, что подобный перечень заявителей соответствует принципу национального режима, согласно которому иностранные граждане и лица без гражданства имеют равные права и обязанности с гражданами РФ, кроме закономерно установленных исключений. Также, право на обращение не зависит от пола, расы, возраста, имущественного и социального положения, места постоянного проживания, отношения к религии и других причин.

В своем ежегодном Докладе (за 2016 год) Уполномоченный по правам человека РФ отметила скептическое отношение к ситуации с соблюдением прав и свобод в российском обществе, доля граждан, оценивающих

⁵² "Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016)" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.10.2016) // "Бюллетень Верховного Суда РФ", № 5, май, 2017 (начало), "Бюллетень Верховного Суда РФ", № 6, июнь, 2017 (окончание).

⁵³ Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "О гражданстве Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 03.06.2002, № 22, ст. 2031.

⁵⁴ Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013) "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом" // "Российская газета", № 103, 01.06.1999.

негативно эту ситуацию, несколько возросло по сравнению с прошедшим годом. В 2016 году Уполномоченному поступило свыше 68 тыс. обращений, что почти вдвое превысило количество обращений, поступивших в 2015 году. Основная доля обращений пришлась на вопросы защиты прав в уголовном производстве, жилищных прав, соцзащиты, миграции населения и здравоохранения. Основаниями 874 жалоб названы нарушения политических прав. Уполномоченному удалось восстановить права граждан по 784 жалобам, по результатам обращений в компетентные государственные органы возбуждено 26 дисциплинарных и 37 административных производств в отношении должностных лиц⁵⁵.

Из приведенного видно, что основной формой обращения является жалоба. Согласно легальному определению, закрепленному в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", жалоба – это «просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц»⁵⁶. Жалоба является прямым следствием правоотношений, которые возникают из нарушения прав и законных интересов. Цель жалобы – защита этих прав и интересов. По мнению, высказанному в юридической литературе жалоба, с одной стороны, является средством защиты интересов гражданина от неправомерных действия (бездействия) органов власти, с другой стороны, является сигналом о недостатках в работе этих органов, способствует улучшению их работы⁵⁷.

В соответствии с нормами Закона № 1-ФКЗ, предметом обжалования могут стать деяния государственных органов, органов местного самоуправления, их должностными лицами. Под государственным органом можно понимать часть государственного аппарата, наделенная

⁵⁵ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год от 17 мая 2017 г. ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71576208/#ixzz57ZaZQPMW>

⁵⁶ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // "Российская газета", № 95, 05.05.2006.

⁵⁷ См.: Бондарчук Р.Ч., Прокопьев Е.В. Комментарий к Федеральному закону "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" (постатейный). М.: Юстицинформ, 2007.

соответствующей компетенцией и необходимой для её реализации структурой, основная цель которой заключается в осуществлении государственно-властных полномочий⁵⁸. Орган местного самоуправления представляет собой орган, избираемый населением непосредственно, или образуемый представительными органами власти, обладающий полномочиями по решению вопросов местного значения⁵⁹. Закон № 1-ФКЗ предусматривает возможность обжалования посредством обращения к Уполномоченному по правам человека действия (бездействие) государственных служащих, но не относит муниципальных служащих к числу лиц, чьи действия могут быть обжалованы в таком порядке.

Деятельность Уполномоченного по правам человека в качестве одного из основных принципов предполагает то, что его деятельность не может отменять или подменять полномочиях государственных органов, непосредственно обеспечивающих защиту прав и их восстановление. Как отметил суд в одном из определений, «в компетенцию Уполномоченного не входит ни разрешение споров о том или ином праве, ни вынесение властных решений»⁶⁰.

Стоит отметить и роль Уполномоченного в гражданско-правовых спорах. В одном из своих постановлений ЕСПЧ отметил, что «Европейский суд был учрежден не для урегулирования споров частного характера, но он не может остаться в стороне от неправильного толкования национальным судом норм законодательства, вступающих в противоречие с положениями и общими принципами Конвенции»⁶¹... «Когда речь идет о нарушении Конвенции применительно к сделке частного характера, уполномоченный орган (альтернативный вариант недопущения нарушения

⁵⁸ "Модельный закон об основах государственной службы" (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.06.1998 Постановлением 11-5 на 11-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств - участников Содружества Независимых Государств. 1998. № 18. С. 103 - 128.

⁵⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

⁶⁰ Апелляционное определение Московского городского суда от 16.04.2013 по делу № 11-8529. Документ официально не опубликован // СПС «Консультант Плюс».

⁶¹ Постановление ЕСПЧ от 13.07.2004 по делу "Пла и Пунсерно против Андорры".

норм права со стороны национального суда) должен рассматривать действия сторон по существу»⁶². Один из республиканских верховных судов отметил, что «Уполномоченный по правам человека в РФ при осуществлении полномочий не может быть принужден к совершению каких-либо процессуальных действий в гражданском или уголовном судопроизводстве, разрешение споров о праве и вынесение властных решений в его компетенцию не входит»⁶³.

Законом № 1-ФКЗ предусмотрены и иные ограничения. Так, Уполномоченный по правам человека не вправе рассматривать жалобы на решения высших законодательных органов РФ и законодательных (представительных) органов субъектов Федерации. Поскольку решения указанных органов имеют форму законов, постановлений и регламентов, для их обжалования установлен иной порядок. В случае, если подобная жалоба все-таки поступит, то заявителю от имени Уполномоченного должен быть направлен мотивированный отказ в принятии жалобы. В свою очередь, нормативные и ненормативные акты представительного органа муниципального образования могут быть обжалованы Уполномоченному, поскольку указанные ограничения на них не распространяются.

Что касается сроков подачи жалобы, то в соответствии со ст. 17 Закона № 1-ФКЗ, её необходимо подать не позднее одного года со дня нарушения права или с того дня, когда заявителю стало об этом известно. Стоит отметить, что закон не содержит правил продления указанного срока. Жалоба должна отвечать требуемой структуре и содержать фамилию, имя, отчество, адрес заявителя, содержать существо оспариваемых деяний или актов, которые по мнению заявителя нарушают его права, подтверждающие материалы. Жалоба должна быть подписана заявителем. Жалобы Уполномоченному по правам человека государственной пошлиной не облагаются. Жалобу на имя Уполномоченного по правам человека можно

⁶² Постановление ЕСПЧ от 18.02.1999 по делу "Ларкос (Larkos) против Кипра".

⁶³ Апелляционное определение Верховного суда Республики Коми от 22.07.2013 по делу № 33-3959/2013. Документ официально не опубликован // СПС «Консультант Плюс».

подать и в форме электронного документа. При подаче жалобы необходимо учитывать факт нарушения прав и соблюдение порядка предварительного судебного или административного обжалования.

По получению жалобы Уполномоченный по правам человека вправе принять следующие решения: принять жалобу к непосредственному рассмотрению, передать жалобу на рассмотрение в тот орган, к компетенции которого относится разрешение жалобы по существу, дать заявителю соответствующие разъяснения по поводу средств, которыми тот может воспользоваться в целях защиты своих прав, мотивированно отказать в принятии жалобы. О любом принятом решении заявитель уведомляется в десятидневный срок.

Ст. 19 Закона № 1-ФКЗ закрепляет порядок обращения к Уполномоченному по правам человека со стороны лиц, находящихся в местах принудительного содержания, который имеет ряд особенностей. Так, подобные обращения не подлежат цензуре со стороны администрации учреждений и направляются Уполномоченному в течение 24 часов.

Таким образом, институт Уполномоченного по правам человека РФ представляет собой систему защиты прав граждан, основная задача которого – способствовать восстановлению нарушенных прав, в основе которой лежат нормы отечественного и международного права, принципы справедливости и гуманности. Уполномоченный по правам человека не имеет каких-то властных функций, он призван придавать гласности информацию о нарушениях прав со стороны властных структур, дает возможность любому, чьи права нарушены «достучаться» до власти. Основная функция рассматриваемого конституционного института – выполнение обязанностей арбитра между обществом и властью, которую он может выполнять благодаря независимости и неподотчетности при принятии решений, которые не подлежат обжалованию и пересмотру государственными судебными и правоохранительными органами.

Вместе с тем, деятельность Уполномоченного по правам человека не подменяет деятельность других органов власти, она только способствует совершенствованию работы этих органов. Если говорить другими словами, Уполномоченный по правам человека – это страж верховенства права.

2.2 Реализация Уполномоченным по правам человека своих полномочий

Далее рассмотрим порядок реализации Уполномоченным по правам человека своих полномочий при поступлении жалобы. При принятии Уполномоченным по правам человека решения о самостоятельной проверке доводов, содержащихся в жалобе, принятой к рассмотрению, он наделяется широким полномочиями. Уполномоченный реализует свои права и обязанности не только лично, но и посредством своих представителей. Он вправе провести собственную проверку, передать жалобу компетентным органам, беспрепятственно посещать любые организации.

До принятия жалобы Уполномоченным по правам человека должно быть проверено её соответствие требованиям: жалоба должна быть подана надлежащим лицом, обжалуется действия соответствующих лиц, обжалуемым решением нарушены права заявителя, соблюден судебный или административный порядок предварительного обжалования, жалоба подана в срок и имеет все необходимые реквизиты. О принятом решении заявителю сообщается в десятидневный срок. Отказ в принятии жалобы должен быть мотивирован, на что еще в 2004 году указывал Конституционный Суд РФ: «Поскольку Уполномоченный по правам человека в РФ неправомочен на вынесение государственно-властных решений, а его деятельность не влечет пересмотра компетенции государственных органов, призванных обеспечивать защиту и восстановление нарушенных прав и свобод, он вправе отказать в принятии жалобы к рассмотрению, мотивировав, однако, свое

решение»⁶⁴. Если жалоба отклонена по формальным причинам, то после устранения нарушений заявитель может подать жалобу во второй раз. Решение об отказе в принятии жалобы к рассмотрению обжалованию не подлежит.

Уполномоченный по правам человека вправе реализовать свои функции и без поступившего обращения. Так, в соответствии со ст. 21 Закона № 1-ФКЗ, при наличии информации о массовых и грубых нарушениях прав и свобод граждан, о событиях, имеющих большой общественный резонанс или связанных с необходимостью защиты прав лиц, которые не могут самостоятельно реализовать меры защиты, Уполномоченный может принять соответствующие меры в пределах своей компетенции по собственной инициативе. В качестве примера массовости можно привести тяжелую ситуацию, складывающуюся в сфере трудовой деятельности осужденных, которую Уполномоченный по правам человека назвал катастрофической. Работает около 30 % осужденных, большинство из которых получают символическую зарплату. В 2013 году во время посещения представителями Уполномоченного по правам человека колоний Марийской республики выяснилось, что минимальная зарплата осужденных составляет 1080 рублей (более чем в 4 раза ниже федерального МРОТ). Нередки случаи, когда зарплата осужденного составляла рублей двести в месяц. Среди грубых нарушений называются пренебрежение правами, нарушающие нормы морали.

В качестве лиц, неспособных самостоятельно защищать свои права называют детей, стариков, инвалидов, военнослужащих. Можно привести пример вмешательства Уполномоченного по правам человека с целью защиты прав указанных граждан. К сожалению, подобные жалобы на нарушения прав граждан содержат примеры бездушного, а порой хамского отношения должностных лиц государственных органов к своим

⁶⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2004 № 437-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хорошенко Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3 статьи 20 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в РФ".

обязанностям. Довольно часты обращения от граждан преклонного возраста, жалующихся на плохие условия содержания в учреждениях социального обслуживания, угрозы и случаи рукоприкладства, на которые пенсионеры неоднократно обращались в правоохранительные органы, органы местного самоуправления. Уполномоченный по таким жалобам обращается в прокуратуру с просьбой проверить изложенные в жалобе обстоятельства. Часто случается, что проведенная прокурорская проверка выявляет факты нарушений, а в отношении виновных должностных лиц возбуждаются административные производства, а в некоторых случаях возбуждаются и уголовные дела⁶⁵.

В целях выполнения возложенных на Уполномоченного по правам человека задач и функций, он может обратиться за содействием к другим органам в проведении проверки обстоятельств, которые необходимо выяснить по жалобе. При необходимости проведения проверки, Уполномоченный по правам человека направляет жалобу в орган, полномочный проводить подобную проверку (как правило, это органы прокуратуры). По результатам проверки полномочные органы применяют собственные меры реагирования и обязательно направляют Уполномоченному заключение о проведенной проверке, получив которое он принимает собственное решение. Единственное ограничение на передачу жалобы государственным органам или органам местного самоуправления заключается в запрете на передачу жалобы в тот орган, действия которого обжалуются.

Уполномоченный по правам человека может проводить совместные проверки с компетентными органами. Так, согласно Соглашению от 24.07.1998 года и в соответствии с Федеральным законом от 17.11.95 "О прокуратуре Российской Федерации"⁶⁶ и Федеральным конституционным законом от 26.02.97 "Об уполномоченном по правам человека в Российской

⁶⁵ Закон сильнее власти. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 год // Российская газета - Федеральный выпуск №5721 (48). 6 марта 2012 г.

⁶⁶ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 31.12.2017) "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2018) // "Собрание законодательства РФ", 20.11.1995, № 47, ст. 4472.

Федерации" в целях усиления гарантий прав и свобод граждан Генеральная прокуратура России и Уполномоченный по правам человека осуществляют обмен информацией о нарушениях прав человека: Генеральная прокуратура сообщает омбудсмену о результатах проведенных надзорных проверках прав и свобод граждан и мерах, принятых в целях их защиты, а омбудсмен, в свою очередь, сообщает прокуратуре о всех известных ему нарушениях, актах органов власти, нарушающих закон, обоснованных жалобах на действия и бездействие органов всех уровней власти и их должностных лиц⁶⁷.

Уполномоченный имеет право беспрепятственного посещения органов и организаций, что является эффективным способом установления фактических обстоятельств. Представители Уполномоченного ежегодно посещают детские дома, дома-интернаты. Уполномоченный также имеет право запрашивать и получать от государственных и муниципальных органов, должностных лиц и муниципальных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы.

Свои полномочия в сфере защиты прав и свобод Уполномоченный реализует также путем ознакомления с материалами уголовных, гражданских и административных дел, по которым решения вступили в силу, приговорами и решениями, вступившими в законную силу. Запрет на ознакомление с материалами дел, по которым решения не вступили в силу, обусловлен принципом недопустимости вмешательства в деятельность суда и необходимостью осуществления процессуальных действий.

По роду своей деятельности, Уполномоченный по правам человека должен безотлагательно приниматься руководителями органов и организаций независимо от организационно-правовых форм, лицами начальствующего состава, администрацией мест принудительного содержания, расположенных на территории РФ. В силу международных норм это правило не действует в отношении дипломатических и консульских

⁶⁷ Соглашение от 24.07.1998 "О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и уполномоченного по правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан" // "Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора РФ", М., 1999.

представительств иностранных государств⁶⁸. Установить обязанность безотлагательного приема Уполномоченного должностными лицами, замещающими государственные должности, можно только на федеральном уровне, хотя попытки установить такие обязанности на региональном уровне были, но не увенчались успехом⁶⁹.

Законом № 1-ФКЗ установлена обязанность Уполномоченного по правам человека направлять уведомления о результатах рассмотрения жалобы заявителю, письменный ответ направляется по адресу, указанному в жалобе.

В пределах своей компетенции Уполномоченный вправе применять следующие меры в случае установления факта нарушения прав заявителя: направить в суд заявление, участвовать в судебных заседаниях, обращаться в суды надзорной инстанции, обращаться в Конституционный Суд РФ. В случае признания жалобы обоснованной, Уполномоченный имеет право направить органу, чьи действия проверялись, заключение с рекомендациями о возможных и необходимых мерах по восстановлению прав заявителя. Заключение должно иметь форму официального документа и отражать фактические обстоятельства, нормы, свидетельствующие о нарушении прав заявителя. К заключению прикладываются рекомендации о мерах по восстановлению прав заявителя.

При рассмотрении жалобы Уполномоченный по правам человека должен соблюдать режим конфиденциальности полученной информации. Во-первых, он не должен разглашать материалы, полученные по жалобе до вынесения решения. Во-вторых, под запретом разглашения остается информация, касающаяся частной жизни заявителя.

Что касается права Уполномоченного в части принятия решения по итогам рассмотрения жалобы, то можно отметить следующее:

⁶⁸ Венская конвенция о дипломатических сношениях (Вена, 18.04.1961) // Ведомости ВС СССР. 29 апреля 1964 г. № 18. Ст. 221.

⁶⁹ Решение Волгоградского областного суда от 29.07.2009 по делу № 3-54/2009 О признании недействующими отдельных положений Закона Волгоградской области от 31.03.2000 № 388-ОД «Об уполномоченном по правам человека в Волгоградской области» // <http://base.gara.net.ru/20146360>.

Во-первых, он может обратиться в суд общей юрисдикции с заявлением либо в порядке, предусмотренном КАС РФ⁷⁰, либо в порядке глав 23 или 24 АПК РФ⁷¹.

Во-вторых, он вправе обратиться в суд с иском о возмещении вреда, либо причиненного признанным незаконным решением или действием органа государственной или местной власти на основании ст. 1069 ГК РФ⁷², либо причиненного незаконными действиями правоохранительных и судебных органов на основании статей 1070 и 1100 ГК РФ.

В-третьих, с целью реализации своих полномочий он может направить в вышестоящие по подчиненности органы письменное обращение, содержащее объективное заключение по материалам рассмотрения жалобы и ходатайство о возбуждении дисциплинарного или административного производства в отношении органа власти, уголовного производства – в отношении должностного лица.

В-четвертых, может подать ходатайство в вышестоящий судебный орган или в прокуратуру о проведении проверки вступившего в силу судебного акта.

В-пятых, он может обратиться с жалобой на нарушение Конституции РФ закона, подлежащего применению в конкретном деле⁷³.

В-шестых, он вправе опубликовать в СМИ заключение о нарушении государством конституционных обязательств и публиковать иные материалы по роду своей деятельности. Уполномоченному предоставлено право проводить анализ не только правоприменительной практики, но и законодательства, на основании которого властные структуры принимают свои решения.

Что касается срока, порядка и формы реагирования публичных

⁷⁰ "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // "Собрание законодательства РФ", 09.03.2015, № 10, ст. 1391.

⁷¹ "Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации" от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // "Парламентская газета", № 140-141, 27.07.2002.

⁷² "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)" от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // "Собрание законодательства РФ", 29.01.1996, № 5, ст. 410.

⁷³ Витрук Н.В. Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России // Журнал российского права. 2011. № 178. С. 129.

субъектов в отношении обращений Уполномоченного по правам человека, то установлен императивный срок в один месяц, продление этого срока не предусматривается. Ненаправление ответа в указанный срок расценивается как воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного и является основанием для привлечения виновных к ответственности, в том числе по статье 17.2 КоАП РФ⁷⁴.

Независимость Уполномоченного по правам человека проявляется также в его самостоятельном регулировании своей внутренней деятельности его аппарата, он самостоятельно подбирает персонал, осуществляет руководство аппарата, может утверждать процедурные моменты расследования жалоб, издает распоряжения.

Особо стоит отметить деятельность федерального омбудсмана в области защиты нарушенных прав иностранцев и лиц без гражданства.

В рамках этого направления деятельности и с помощью предоставленных ему законом средств он способствует:

Во-первых, возможности восстановить права иностранцев. Если к нему поступает жалоба от иностранного гражданина, то он вправе провести проверку, которая будет включать посещение органов власти, учреждений, организаций, проведение экспертных исследований, осуществлять запросы соответствующих материалов. По результатам проверки Уполномоченный вправе обратиться в судебные и правоохранительные органы, прокуратуру с заявлением, жалобой или ходатайством. Так, в 2013 году Уполномоченный поддержала позицию адвоката, защищавшего интересы иностранного гражданина, проживающего в центре временного размещения, жалующегося на бесчеловечные условия содержания⁷⁵.

Во-вторых, совершенствованию законодательства, регламентирующего правовой статус беженцев, лиц без гражданства, иностранных граждан. к категории указанного законодательства относятся все правовые акты,

⁷⁴ "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // "Российская газета", № 256, 31.12.2001.

⁷⁵ Постановление Санкт-Петербургского городского суда от 6 ноября 2013 г. № 5-1176/2013. Документ не опубликован // СПС «Консультант Плюс».

которые в любой мере закрепляют правовое положение и правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства, беженцев. Работа в этом направлении заключается во внесении дополнений и изменений в действующее законодательство, проявлении законотворческой инициативы. Примером может служить Саратовская область, где региональный омбудсмен внес в областную думу проект закона, расширяющего случаи оказания бесплатной юридической помощи. Что касается деятельности федерального омбудсмана, то ему предоставлено право направлять запросы в ГД РФ о возможности внесения в законы изменений⁷⁶.

Следующим направлением деятельности федерального омбудсмана в области защиты прав иностранцев является рассмотрение их жалоб на нарушения прав и свобод. В рамках этой функции омбудсмен разъясняет заявителю средства, которые он может использовать для защиты своих прав, передает жалобу компетентному на рассмотрение органу власти, отказывает в принятии жалобы, что как мы уже отмечали, обжаловать нельзя.

В рамках проверок по жалобам, омбудсмен вправе посещать специальные учреждения, в которых содержатся иностранные граждане. В последнее время участились жалобы иностранных граждан на порядок функционирования специальных учреждений, на несвоевременное выполнение судебных постановлений о выдворении, на ненадлежащие условия содержания. Федеральный омбудсмен провел работы по проверке временного содержания иностранцев, которые подлежат выдворению, депортации и «реадмиссии»⁷⁷, целью которой стала выработка предложений по защите прав иностранных граждан, содержащихся в таких учреждениях. Похожие мероприятия проводят и региональные омбудсмены. Так, Уполномоченный по правам человека Ульяновской области осуществил

⁷⁶ Жеребцов А.Н., Облезова А.О., Семенова А.В., Ситкова О.Ю., Степанов А.В., Очеретько Е.А., Шапиро И.В., Артемьев Е.В., Богатырева Н.В., Тишин Р.В. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (постатейный) // СПС Консультант Плюс. 2016.

⁷⁷ Жеребцов А.Н., Облезова А.О., Семенова А.В., Ситкова О.Ю., Степанов А.В., Очеретько Е.А., Шапиро И.В., Артемьев Е.В., Богатырева Н.В., Тишин Р.В. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (постатейный) // СПС Консультант Плюс. 2016.

проверку одного из специальных учреждений. В рамках проверки им были проведены беседы с содержащимися там лицами, осмотр помещений. По результатам проверки отмечено, что никаких нарушений правил и требований к содержанию в проверяемом учреждении не выявлено⁷⁸. Хотя есть и отрицательные примеры. Так, омбудсменом Республики Саха (Якутия) было проверено специальное учреждение временного содержания иностранных граждан в г. Якутске. По итогам проверки были выявлены грубейшие нарушения санитарных норм, не проводился профилактический осмотр, наличие перенаселенности⁷⁹.

Таким образом, можно сделать следующие выводы, касающиеся реализации Уполномоченным по правам человека своих полномочий.

Во-первых, основным обращением к Уполномоченному по правам человека является жалоба, которая для того, чтобы быть принятой, должна отвечать формальным требованиям по оформлению и содержанию. Такими требованиями являются: подача надлежащим лицом, предмет обжалования – действия органов и лиц публичной власти, обжалуемым решением нарушены права заявителя, соблюден судебный или административный порядок предварительного обжалования, жалоба подана в срок и имеет все необходимые реквизиты.

Во-вторых, омбудсмен вправе по поступившей жалобе провести собственную проверку, передать жалобу компетентным органам. Им также может быть инициирована проверка без обращения, но только в исчерпывающе установленных случаях, среди которых наличие информации о массовых и грубых нарушениях прав и свобод граждан, о событиях, имеющих большой общественный резонанс или связанных с необходимостью защиты прав лиц, которые не могут самостоятельно

⁷⁸ Ульяновский уполномоченный посетила СУВСИГ в Эчкаюне // Официальный сайт УППЧ в РФ. URL: http://ombudsmanrf.org/news/v_rossii/view/uljanovskij_upolnomocheNyj_posetila_suvsig_v_echkaju (дата обращения: 20.02.2018).

⁷⁹ Якутский уполномоченный выявил ряд недостатков в центре временного содержания мигрантов // Официальный сайт УППЧ в РФ. URL: http://ombudsmanrf.org/news/v_rossii/view/jakutskij_upolnomocheNyj_vyjavil_rjad_nedostatkov_v_cetre_vremennogo_soderzhanija_migrantov (дата обращения: 20.02.2018).

реализовать меры защиты.

В-третьих, можно отметить, что Уполномоченный по правам человека наделен широкой дискрецией по поводу обращения в суд с заявлениями и исками, но на наш взгляд недостаточной. Так, стоит по нашему мнению внести в статью 396 ГПК изменения, касающиеся права Уполномоченного обжаловать вступившие в законную силу судебные постановления, и изложить пункт 1 этой статьи в следующей редакции «вступившие в законную силу судебные постановления, за исключением судебных постановлений Верховного Суда Российской Федерации, могут быть обжалованы в порядке, установленном настоящей главой, в суд кассационной инстанции лицами, участвующими в деле, другими лицами, если их права и законные интересы нарушены судебными постановлениями, а также в пределах своих полномочий Уполномоченным по правам человека в РФ». Также можно предусмотреть в статье 46 ГПК РФ, а также в нормах КАС РФ положение, закрепляющее право Уполномоченного по правам человека по результатам рассмотрения жалобы обращаться в суд с иском о защите прав неограниченного круга лиц. Подобные изменения будут, с нашей точки зрения, способствовать более эффективной реализации Уполномоченным по правам человека своих полномочий.

Кроме этого, существует ряд проблем, возникающих в процессе взаимодействия региональных уполномоченных по правам человека и органов государственной власти федерального уровня, поскольку чаще всего обжалуются в субъектах действия или бездействие федеральных органов государственной власти. В целях повышения эффективности деятельности по восстановлению нарушенных права региональному уполномоченному надлежит выполнять свои полномочия во взаимодействии с другими государственными и общественными органами, но по верному замечанию Т.Д. Зражевской «именно этот аспект деятельности уполномоченного по

правам человека в субъекте Федерации является наименее урегулированным»⁸⁰.

Региональный омбудсмен вправе направить органу или лицу, нарушающему своими действиями права человека, решение, в котором будут содержаться рекомендации о необходимых мерах по устранению нарушений, однако последствия такого решения законодательством не регламентированы. В некоторых регионах на уровне субъекта закреплено право омбудсмена вносить в компетентные органы представления о возбуждении административных дел, но это право распространяется только на возможность обращения исключительно в региональные органы власти. Например, обратиться в суд с заявлением о защите прав и интересов гражданина региональный уполномоченный по правам человека не имеет возможности.

Таким образом, до сих пор остается ряд проблем функционирования института уполномоченных по правам человека в РФ. В отличие от ряда стран, отечественный уполномоченный не имеет достаточное количество правовых средств, способствующих оказанию влияния на органы государственной власти, у него нет средств воздействия в полной мере на законодательный процесс, он может только проводить анализ чаще всего возникающих проблем и докладывать о них ГД РФ.

⁸⁰ Зражевская Т.Д. Правовые проблемы развития института омбудсмена как органа государственной защиты прав человека в Российской Федерации // Омбудсмен. 2012. N 1. С. 13 - 16.

Глава 3. Некоторые проблемы взаимодействия Уполномоченного по правам человека РФ с иными государственными институтами

3.1 Взаимодействие с Государственной Думой Федерального Собрания РФ

В своей деятельности Уполномоченный по правам человека в РФ имеет наиболее тесную связь с российским парламентом, а именно с ГД РФ. Осуществление ГД РФ взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в РФ названо в п. 13 ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О парламентском контроле»⁸¹ формой парламентского контроля. «С другой стороны, трудно отнести взаимодействие к контрольной деятельности Уполномоченного как таковой», поскольку история происхождения термина «взаимодействие» свидетельствует о нескольких значениях: это и взаимная связь явлений⁸², и воздействие явлений друг на друга⁸³. В юридической науке также встречаются определения рассматриваемого термина: согласованная деятельность нескольких субъектов правоотношения, которая выражается в совершении действий и принятии решений в рамках общей цели или решения общей задачи⁸⁴. Взаимодействие, по мнению ряда авторов – это система, включающая в себя несколько элементов: субъект, объект, предмет, цели и задачи⁸⁵. Буквальное толкование норм федерального закона «О парламентском контроле» «осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека» позволяет с наибольшей вероятностью считать такое взаимодействие совместной контрольной деятельностью.

⁸¹ Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 28.03.2017) "О парламентском контроле" // "Собрание законодательства РФ", 13.05.2013, № 19, ст. 2304.

⁸² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. URL: <http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=3017> (дата обращения: 24.02.2018)

⁸³ Большой толковый словарь русского языка / Сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб.: Норит, 2000. С. 124.

⁸⁴ Середа М.Ю. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в целях поощрения жилищного строительства: Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 19.

⁸⁵ Семенов А.С. Основы взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами // Административное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 945 - 949; Залужный А.Г., Тохтарбаева С.М. Взаимодействие органов внутренних дел с институтами гражданского общества в борьбе с коррупцией // Современное право. 2015. № 4. С. 120 - 125.

Далее, обратимся к статье А.С. Зубарева, который раскрывает содержание каждого элемента в рассматриваемом взаимодействии⁸⁶. Уполномоченный по правам человека и ГД РФ два самостоятельных субъекта, а их деятельность – два самостоятельных правовых института: деятельность уполномоченного по правам человека и парламентский контроль. В связи с этим, как отмечает А.С. Зубарев цели, задачи, объект и предмет взаимодействия – это точки пресечения указанных институтов.

Субъектами взаимодействия являются ГД РФ и Уполномоченный по правам человека, причем законодательно закреплена возможность взаимодействия только с ГД РФ. Участие других субъектов парламентского контроля (Совета Федерации, депутатов, сенаторов) исключено.

Любое взаимодействие имеет совместные цели и задачи, что закрепляется в нормативных правовых актах. Так, целью парламентского контроля является «защита гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина». «Должность Уполномоченного по правам человека в РФ учреждается в соответствии с Конституцией РФ в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами». Но как видим, правозащитные цели Уполномоченного шире целей парламентского контроля в этой сфере: цель парламентского контроля – защита прав и свобод, а цель деятельности Уполномоченного – обеспечение гарантий такой защиты прав и свобод, обеспечения их соблюдения и уважения, в том числе со стороны органов парламентского контроля.

Объект и предмет взаимодействия. Как известно, объектом взаимодействия выступают общественные отношения, по поводу которых субъекты взаимодействия осуществляют совместную деятельность. По мнению А.С. Зубарева, рассматриваемые органы взаимодействуют только в

⁸⁶ Зубарев А.С. Взаимодействие Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации как форма парламентского контроля // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8. С. 49 - 58.

отношении деятельности органов и должностных лиц, подконтрольных ГД РФ. К органам и организациям, чья деятельность подлежит парламентскому контролю, относятся: Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти, их должностные лица, иные должностные лица: как-то: Генеральный прокурор, Председатель Следственного комитета, Центральный банк и его Председатель, Председатель Счетной палаты и Центральной избирательной комиссии, и другие должностные лица. Вместе с тем, Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия органов государственной и муниципальной власти, их должностных лиц, но он не полномочен на рассмотрение жалоб на решения парламента и соответствующих органов субъектов РФ. В связи с чем, не может быть объектом взаимодействия деятельность органов законодательной власти субъектов Федерации, государственных внебюджетных фондов и организаций, создаваемых на основании федерального закона. Тем не менее, предметом взаимодействия можно определить такое состояние, при котором соблюдаются органами власти права и свободы граждан.

Что касается форм взаимодействия, то они формализованы⁸⁷ и нормативно закреплены, как-то:

Во-первых, направление органам власти и должностным лицам замечаний и предложений общего характера и обращение к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении законодательства либо о восполнении пробелов;

Во-вторых, выступление с докладом на очередном заседании ГД РФ и обращение в ГД РФ с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования;

В-третьих, направление в ГД РФ докладов о деятельности.

Таким образом, толкование федерального законодательства позволяет

⁸⁷ Правдин Д.Г. Правовое регулирование взаимодействия представительного и исполнительно-распорядительного органов в муниципальном образовании в Российской Федерации / Под ред. Г.Н. Комковой. М.: ДМК Пресс, 2012. С. 22 - 30.

выделить форму взаимодействия, не имеющую контрольной направленности: обращение к депутатам с предложением об изменении законодательства. Данная форма способствует выполнению законодательной функции ГД РФ. Некоторые формы, такие как выступление и направление докладов и предложений трудно определить в контексте совместной деятельности, их спецификой является то, что ГД РФ не осуществляет непосредственного взаимодействия, а лишь заслушивает информацию о деятельности омбудсмена. Эти формы являются способами воздействия Уполномоченного по правам человека на ГД РФ, реагируя на которые последняя может провести парламентский контроль. Из всех перечисленных форм взаимодействия в качестве форм совместной деятельности можно отнести: инициирование и участие омбудсмена в парламентских слушаниях по фактам нарушения прав и свобод граждан, проводимых ГД РФ и его участие в процедуре парламентского расследования. Из всего сказанного можно сделать вывод, что совместная деятельность ГД РФ и омбудсмена осуществляется в рамках парламентских слушаний, инициирования парламентского расследования, участие омбудсмена при рассмотрении ГД РФ итогового доклада.

Таким образом, главной причиной, которая препятствует эффективному взаимодействию рассматриваемых институтов, является недостаточная интеграция института Уполномоченного с систему парламентского контроля. Автор предлагает расширить круг субъектов парламентского контроля, которые будут взаимодействовать с омбудсменом, закрепить опосредованные формы парламентского контроля. В настоящее время Уполномоченный интенсивно взаимодействует с ГД РФ, в основном, только посредством участия в мероприятиях, проводимых в ГД РФ.

3.2 Влияние деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ на отдельные институты

Институт Уполномоченного по правам человека является формой внесудебного контроля и важной гарантией законности в деятельности исполнительной власти⁸⁸. В РФ существуют различные средства защиты прав граждан, ставших участниками уголовно-процессуальных правоотношений: прокурорский надзор, судебный контроль. Тем не менее, нарушения встречаются довольно часто. Поэтому, по мнению Ю.Г. Овчинникова возникает необходимость не только в совершенствовании имеющихся методов защиты, но и создания новых, в том числе гарантирующих защиту в уголовном судопроизводстве⁸⁹. Автор предлагает рассматривать этот институт в качестве дополнительного средства правовой защиты. По результатам жалоб омбудсмен может обратиться с заявлением в защиту прав, участвовать в процессе, обратиться в компетентные органы с ходатайством.

Основная масса обращений за 2016 год касается нарушений прав участников уголовного судопроизводства – 13 366. Предметом обжалования были вопросы «обоснованности привлечения к уголовной ответственности, законности заключения под стражу в качестве меры пресечения, пересмотра приговоров, определений и постановлений, вступивших в законную силу».

Анализ доклада Уполномоченного по правам человека за 2016 года позволяет назвать основные группы нарушений прав и свобод в сфере уголовного судопроизводства.

Во-первых, обжалование обоснованности привлечения к уголовной ответственности, законности заключения под стражу, законности приговоров и иных постановлений, вступивших в законную силу. В докладе Уполномоченного отмечено, что не редкостью являются обращения, которые

⁸⁸ Корабельникова Ю.Л. Взаимодействие уполномоченного по правам человека в РФ и федеральных органов исполнительной власти в сфере восстановления прав и свобод граждан // Вест. Моск. ун-та МВД России. 2007. № 1. С. 33.

⁸⁹ Овчинников Ю.Г. Влияние деятельности омбудсмена в Российской Федерации на отдельные институты досудебного производства в уголовном процессе // Российская юстиция. 2016. № 8. С. 52 - 55.

являются последней надеждой на восстановление справедливости. Даже зафиксирован случай необоснованного осуждения за клевету за обращение гражданина в контрольные органы.

На втором месте по количеству обращений на действия органов дознания и предварительного следствия, в основе которых жалобы на предвзятое отношение к подозреваемым, непринятие доказательств невиновности, волокиту.

Третью группу обращений составляют жалобы на незаконный арест имущества лиц, не являющихся участниками уголовного судопроизводства, в некоторых случаях необоснованность ареста имущества подтвердилась.

Большую группу обращений составляют жалобы на необоснованное привлечение к уголовной ответственности, задержание, заключение под стражу, отказ в возбуждении уголовного дела, прекращение уголовного дела.

Особо остро стоит вопрос о нарушении сроков содержания под стражей. Несмотря на то, что уголовно-процессуальное законодательство ограничивает содержание под стражей на стадии расследования 18 месяцами, оно не содержит максимальные сроки содержания под стражей в процессе ожидания передачи дела в суд. В своем докладе за 2016 году Уполномоченный по правам человека приводит сроки в 7 и 9 лет, что просто катастрофично.

Еще одной системной проблемой в сфере уголовного процесса является привлечение к уголовной ответственности за преступления, предусмотренные статьями 228 и 228.1 УК РФ⁹⁰. Противодействие незаконному обороту наркотиков должно вестись в рамках закона и без нарушений прав участников уголовного процесса. В адрес Уполномоченного по правам человека поступало в 2016 году много жалоб на чрезмерную суровость приговоров, нарушения в процессе предварительного следствия.

За 2017 год к Уполномоченному поступило 41841 обращение граждан. Наибольшее число обращений получено по вопросам, связанным с

⁹⁰ Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2924.

нарушением уголовно-процессуального законодательства (более 12 тыс.), жилищного законодательства (более 6 тыс.) и уголовно-исполнительного законодательства (более 4 тыс.)⁹¹.

Следует подчеркнуть тот факт, что из общего числа обращений, поступивших Уполномоченному за 2017 год почти 40% – это жалобы на действия сотрудников правоохранительных и уголовно-исполнительных органов, которые совершены при проведении оперативно-следственных действий или при отбывании наказаний. Прискорбным является тот факт, что количество жалоб в данной сфере государственной деятельности неуклонно растет, имеют место жестокое обращение, пытки и иные унижающие достоинство поступки со стороны сотрудников государственных органов.

Основными нарушениями за 2016-2017 годы в сфере уголовного процесса выделены следующие: нарушения принципа неприкосновенности частной жизни и жилища, затягивание сроков предварительного следствия, посягательства на свободу и неприкосновенность личности, отсутствие справедливой компенсации вреда, причиненного государственными органами, непредоставление квалифицированной юридической помощи, отказы в доступе к правосудию.

Все большее количество нарушений прав потерпевших также является одной из проблем, требующих своевременного решения. Для устранения недостатков в этой сфере требуется усиление надзора со стороны прокуратуры за соблюдением при проведении доследственных проверок процессуального законодательства.

Особое значение деятельность Уполномоченного по правам человека имеет в сфере защиты прав граждан, содержащихся в местах принудительного содержания, где рост жалоб постоянно растет. Основное количество жалоб касается неправомерного применения силы и спецсредств (пятая часть жалоб), ненадлежащее медицинское обслуживание осужденных и обвиняемых, нехватка и отсутствие врачей. В сфере медицинского

⁹¹ По материалам сайта: <https://zatuli.ru/upolnomocheNyj-po-pravam-cheloveka-v-rossii-podvel-itogi-2017-goda/>.

обслуживания отмечается несвоевременное направление на обследования и лечение.

Жалуются осужденные и на нарушения своих трудовых прав, как-то невозможность трудиться, превышение рабочего времени, низкая заработанная плата, нарушение условий труда. Есть проблемы и с отправкой корреспонденции – осужденные жаловались на не отправку их писем в государственные органы, уничтожение жалоб.

В общем, по результатам 2016 года Уполномоченным по правам человека сведения, изложенные в 118 обращениях, подтвердились, что позволило восстановить права почти 19 тысяч лиц. Все вышеперечисленное свидетельствует, по мнению Уполномоченного, высказанного в его докладе за 2016 год, свидетельствует о системных проблемах в деятельности мест принудительного содержания, что требует комплексного усовершенствования законодательства.

Уполномоченным по правам человека были предложены следующие рекомендации по совершенствованию действующего законодательства.

Во-первых, им предложено закрепить в процессуальном законодательстве срок содержания под стражей в период судебного рассмотрения дела.

Во-вторых, следует в законодательстве раскрыть понятие «производные наркотические средства», что позволит исключить субъективность при толковании законодательства, поскольку отсутствие правовой определенности приводит к трудностям при определении критериев уголовно наказуемого деяния⁹².

Работа в указанном направлении ведется: Уполномоченный вместе со своим аппаратом принимали участие в разработке ряда проектов законодательных актов, которые касались расширения полномочий Государственной инспекции труда на трудовые отношения с участием осужденных. Уполномоченный также высказывал свою позицию и вносил

⁹² Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ за 2016 год // http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doc_2016_medium.pdf

предложения при разработке следующих законопроектов: № 949326-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания», цель которого – совершенствование институтов гражданского общества.

3.3 Определения Конституционного Суда РФ в деятельности Уполномоченного по правам человека

Как неоднократно отмечалось, в качестве одного из основных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека является рассмотрение жалоб на нарушения конституционных прав граждан и принятие мер, способствующих устранению нарушений и восстановлению прав. Его деятельность, наряду с судебной практикой, является способом восстановления нарушенных прав, но она не подменяет деятельность государственных органов, работающих в сфере защиты прав и свобод граждан. В соответствии с нормами Закона № 1-ФКЗ, Уполномоченный по правам человека вправе по итогам рассмотрения жалобы обратиться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушения конституционных прав нормативным актом, подлежащим применению в конкретном деле. Несмотря на то, что постановления Конституционного Суда РФ должны неукоснительно исполняться, одной из проблем в деятельности Уполномоченного является их неисполнение другими судами судебной системы⁹³. По мнению А.Л. Снитковой, есть свидетельства того, что Верховный Суд РФ уклоняется в некоторых случаях от исполнения определений Конституционного Суда РФ.

⁹³ Сниткова А.Л. Определения Конституционного Суда Российской Федерации в деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: конфликт интересов // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 23 - 27.

В соответствии со ст. 71 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», указанный суд выносит постановления, заключения и определения. «Итоговое решение Конституционного Суда РФ по существу именуется постановлением. Итоговое решение Конституционного Суда РФ по существу запроса о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления именуется заключением. Все иные решения Конституционного Суда РФ, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, именуется определениями»⁹⁴. Все они обязательны для исполнения на всей территории РФ всеми органами государственной и иной власти. В случае признания Конституционным Судом неконституционности применяемого в деле закона, решение по делу подлежит пересмотру, но такие решения могут выноситься и в форме определений. Как пишет А.Л. Сниткова, в своем Постановлении⁹⁵ Верховный Суд указал только на необходимость применения постановлений Конституционного Суда РФ о толковании положений Конституции РФ, подлежащих применению в данном деле, и о признании соответствующими либо не соответствующими Конституции РФ нормативных правовых актов, на которые ссылаются стороны при обосновании своих требований. То есть, юридическая сила определений вызывает сомнения, поскольку Верховный Суд РФ прямо ориентирует суды на учет только постановлений⁹⁶.

Примером неприменения определения Конституционного Суда может стать неприменение Арбитражным судом Свердловской области Определения от 7 декабря 2006 г. № 542-О⁹⁷ как вновь открывшегося обстоятельства для пересмотра дела. Областной арбитражный суд указал на то, что определения Конституционного Суда РФ нельзя квалифицировать в

⁹⁴ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Конституционном Суде Российской Федерации" // "Российская газета", N 138 - 139, 23.07.1994.

⁹⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2003 № 23 (ред. от 23.06.2015) "О судебном решении" // "Российская газета", № 260, 26.12.2003.

⁹⁶ Колабухов Н.А. Правовая природа решений Конституционного Суда Российской Федерации // Российский судья. 2012. № 4. С. 17 - 21.

⁹⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 07.12.2006 № 542-О // "Российская газета", № 44, 02.03.2007.

качестве бесспорного и достаточного основания для пересмотра дела по вновь открывшимся обстоятельствам, поскольку подобные определения не содержат итогового решения по делу. Указанное определение областного арбитражного суда послужило основанием для обращения главы г. Екатеринбурга в Конституционный Суд Российской Федерации с ходатайством об официальном разъяснении данного определения, в котором содержался вопрос об обязательности для всех правоприменительных органов Определения от 7 декабря 2006 г. № 542-О или для его исполнения требуется вынесение Конституционным Судом итогового решения?

В своем ответе на запрос Конституционный Суд РФ сослался на ст. 6 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» и указал требование об обязательности решений, вынесенных Конституционным Судом, распространяется на все решения, включая определения и заключения, то есть суды обязаны пересмотреть дело по вновь открывшимся обстоятельствам⁹⁸.

Указанные обстоятельства, на наш взгляд, приводят к отсутствию однообразия в понимании юридической силы определений Конституционного Суда, и препятствует в конкретных случаях защите конституционных прав и свобод. Рассмотрим, почему это происходит.

Конституционный Суд РФ принимает определения с позитивным содержанием и отказные определения. Согласно позиции Б.А. Страшуна, отказные определения представляют собой итоговые решения, содержащие правовую позицию, имеющую нормативную силу, но меньшую по сравнению с позицией, изложенной в постановлениях⁹⁹. «Правовая позиция, изложенная в определении, не препятствует уполномоченным субъектам вновь оспорить конституционность тех же правовых норм, о которых шла речь в определении».

Что касается позитивных определений, то они имеют единые юридические свойства, общеобязательность, поэтому остается

⁹⁸ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2007 г. № 827-О-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 53. Ст. 6675.

⁹⁹ Страшун Б. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Конституционное правосудие на рубеже веков. М., 2002. С. 101.

необъяснимым положение, когда одни из них неукоснительно не исполняются, а другие исполняются частично, в том числе, и высшими судебными инстанциями. Указанный вывод неутешителен в вопросе защиты и восстановлении конституционных прав и свобод, в том числе, с участием Уполномоченного по правам человека.

Таким образом, отсутствие единого механизма реализации актов конституционных судов негативно сказывается на защите прав и свобод граждан Уполномоченным по правам человека.

Заключение

В результате исследования мы пришли к следующим выводам.

Во-первых, можно дать следующее определение: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации представляет собой государственную должность, которая учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Во-вторых, на основании проведенного анализа можно сделать выводы о целях и функциях, которые выполняет лицо, занявшее эту должность.

Так, в качестве целей деятельности выступает обеспечение и реализация государственной защиты прав и свобод граждан, а также обеспечение соблюдения и уважения прав и свобод граждан органами власти и их должностными лицами на всех уровнях. Основными направлениями деятельности выступают: рассмотрение жалоб о нарушениях прав и свобод, развитие международного сотрудничества, правовое просвещение и анализ законодательства, принятие соответствующих мер при наличии грубых нарушений прав и свобод граждан. В качестве одного из основных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека является рассмотрение жалоб на нарушения конституционных прав граждан и принятие мер, способствующих устранению нарушений и восстановлению прав. Его деятельность, наряду с судебной практикой, является способом восстановления нарушенных прав, но она не подменяет деятельность государственных органов, работающих в сфере защиты прав и свобод граждан. Также Уполномоченным по правам человека предлагаются рекомендации по совершенствованию действующего законодательства. Например, по итогам работы за 2016 год им было предложено закрепить в процессуальном законодательстве срок содержания под стражей в период

судебного рассмотрения дела, а также раскрыть понятие «производные наркотические средства», что позволит исключить субъективность при толковании законодательства.

В-третьих, порядок назначения на должность, а также порядок прекращения полномочий и досрочное освобождение от должности являются гарантиями независимости Уполномоченного по правам человека от других органов и лиц, что способствует достижению целей институтов защиты прав и свобод граждан. Уполномоченный по правам человека не заменяет государственные органы, призванные обеспечивать защиту и восстановление нарушенных прав и свобод, обращение к нему является средством защиты, когда все остальные возможности исчерпаны

В-четвертых, институт Уполномоченного по правам человека РФ представляет собой систему защиты прав граждан, основная задача которого – способствовать восстановлению нарушенных прав, в основе которой лежат нормы отечественного и международного права, принципы справедливости и гуманности. Уполномоченный по правам человека не имеет каких-то властных функций, он призван придавать гласности информацию о нарушениях прав со стороны властных структур, дает возможность любому, чьи права нарушены «достучаться» до власти. Основная функция рассматриваемого конституционного института – выполнение обязанностей арбитра между обществом и властью, которую он может выполнять благодаря независимости и неподотчетности при принятии решений, которые не подлежат обжалованию и пересмотру государственными судебными и правоохранительными органами

В-пятых, можно отметить, что Уполномоченный по правам человека наделен широкой дискрецией по поводу обращения в суд с заявлениями и исками, но на наш взгляд недостаточной, что является препятствием для исполнения им своих обязанностей. В связи с этим, стоит по нашему мнению внести в статью 396 ГПК изменения, касающиеся права Уполномоченного обжаловать вступившие в законную силу судебные постановления, и

изложить пункт 1 этой статьи в следующей редакции «вступившие в законную силу судебные постановления, за исключением судебных постановлений Верховного Суда Российской Федерации, могут быть обжалованы в порядке, установленном настоящей главой, в суд кассационной инстанции лицами, участвующими в деле, другими лицами, если их права и законные интересы нарушены судебными постановлениями, а также в пределах своих полномочий Уполномоченным по правам человека в РФ». Также можно предусмотреть в статье 46 ГПК РФ, а также в нормах КАС РФ положение, закрепляющее право Уполномоченного по правам человека по результатам рассмотрения жалобы обращаться в суд с иском о защите прав неограниченного круга лиц. Подобные изменения будут, с нашей точки зрения, способствовать более эффективной реализации Уполномоченным по правам человека своих полномочий.

Также считаем, что в российском законодательстве не хватает нормы, которая обязывала бы субъект законодательной инициативы, к которому обратился Уполномоченный, дать ответ, с указаниями оснований отказа или принятия его предложения. Так, предлагаем внести в Закон № 1-ФКЗ изменения, добавив части 2 и 3 в статью 31 и изложить их следующим образом: «2. Данные замечания, предложения, обращения, рекомендации обязательны для рассмотрения субъектами, указанными в части 1 настоящей статьи. 3. Указанные в части 1 настоящей статьи субъекты в течение одного месяца со дня получения замечаний, предложений, обращений, рекомендаций обязаны дать Уполномоченному по правам человека письменный ответ о результатах рассмотрения».

На наш взгляд, проблемы возникают и в связи с недостаточно определенным положением Уполномоченного по правам человека в системе органов власти. Уполномоченный по правам человека в РФ, назначаемый Парламентом, по сравнению с Уполномоченными при Президенте РФ (детский омбудсмен и бизнес-омбудсмен) на деле наделен меньшими

полномочиями, что свидетельствует о необходимости дальнейшего развития рассматриваемого института.

В заключении отметим, что деятельность Уполномоченного по правам человека не подменяет деятельность других органов власти, она только способствует совершенствованию работы этих органов. Если говорить другими словами, Уполномоченный по правам человека – это страж верховенства права.

Список используемой литературы

Нормативные правовые акты

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).
2. Венская конвенция о дипломатических сношениях (Вена, 18.04.1961) // Ведомости ВС СССР. 29 апреля 1964 г. № 18. Ст. 221.
3. "Модельный закон об основах государственной службы" (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.06.1998 Постановлением 11-5 на 11-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств - участников Содружества Независимых Государств. 1998. № 18. С. 103 - 128.
4. Модельный закон о статусе ученого и научного работника, принятого в г. Санкт-Петербурге 25.11.2008 Постановлением 31-14 на 31-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ.
5. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20.12.1993 48/134.
6. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 03.03.1997, № 9, ст. 1011.
7. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Конституционном Суде Российской Федерации" // "Российская газета", N 138 - 139, 23.07.1994.
8. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // "Парламентская газета", № 140-141, 27.07.2002.

9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // "Собрание законодательства РФ", 29.01.1996, № 5, ст. 410.

10. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // "Собрание законодательства РФ", 09.03.2015, № 10, ст. 1391.

11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // "Российская газета", № 256, 31.12.2001.

12. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 31.12.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2018) // "Российская газета", № 249, 22.12.2001.

13. Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2924.

14. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 28.03.2017) "О парламентском контроле" // "Собрание законодательства РФ", 13.05.2013, № 19, ст. 2304.

15. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) "О противодействии коррупции" // "Собрание законодательства РФ", 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.

16. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // "Российская газета", № 95, 05.05.2006.

17. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

18. Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "О гражданстве Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 03.06.2002, № 22, ст. 2031.

19. Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013) "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом" // "Российская газета", № 103, 01.06.1999.

20. Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 23.05.2016) "О науке и государственной научно-технической политике" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // "Собрание законодательства РФ", 26.08.1996, № 35, ст. 4137.

21. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 31.12.2017) "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2018) // "Собрание законодательства РФ", 20.11.1995, № 47, ст. 4472.

22. Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) (ред. от 29.07.2017) // "Российская газета", № 248, 17.11.1992.

23. Соглашение от 24.07.1998 "О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и уполномоченного по правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан" // "Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора РФ", М., 1999.

24. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (принят Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД).

25. Постановление Самарской Губернской Думы от 27.05.2014 № 933 "О докладе Уполномоченного по правам человека в Самарской области "О проблемах в реализации конституционных прав и свобод человека на территории Самарской области в 2013 году". Документ официально не опубликован // СПС «Консультант Плюс».

Специальная литература:

26. Justice without the State within the State: Judicial Self-Regulation in the Past and Present / Ed. by P Collin. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 2016.
27. Безруков А.В. Парламентский контроль как средство обеспечения правопорядка в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 52 - 56.
28. Большой толковый словарь русского языка / Сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб.: Норит, 2000.
29. Бондарчук Р.Ч., Прокопьев Е.В. Комментарий к Федеральному закону "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" (постатейный). М.: Юстицинформ, 2007.
30. Борсученко С.А. Деятельность Уполномоченного по правам человека (омбудсмена) в правовом аспекте функционирования публичной власти и управления в России // Государство, право и управление: Материалы IV Всерос. науч.-практ. конф., 23 апреля 2004 г. М.: Издательство ГУУ, 2004. Вып. 1.
31. Бурмистров А.С. Структура контрольной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4. С. 11 – 15.
32. Вагизов Р.Г. Понятие омбудсмена (уполномоченного по правам человека) в современной правовой доктрине // Российская юстиция. 2008. № 11. С. 40 – 44.
33. Витрук Н.В. Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России // Журнал российского права. 2011. № 178.
34. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008.

35. Гончаров В.В. Взаимодействие и совершенствование законодательной (представительной) и исполнительной власти в России // Юридический мир. 2008. № 6. С. 31 - 34.

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

37. Гунич С.В. К вопросу о понимании системы органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере конституционно-правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1. С. 63 - 72.

38. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ за 2016 год // http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doc_2016_medium.pdf

39. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 год // Российская газета - Федеральный выпуск № 5721 (48). 6 марта 2012 г.

40. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 15.06.2006 "Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год" // Российская газета. 15.06.2006; 21.06.2006; 29.06.2006.

41. Жеребцов А.Н., Облезова А.О., Семенова А.В., Ситкова О.Ю., Степанов А.В., Очеретько Е.А., Шапиро И.В., Артемьев Е.В., Богатырева Н.В., Тишин Р.В. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (постатейный) // СПС Консультант Плюс. 2016.

42. Залужный А.Г., Тохтарбаева С.М. Взаимодействие органов внутренних дел с институтами гражданского общества в борьбе с коррупцией // Современное право. 2015. № 4. С. 120 - 125.

43. Зражевская Т.Д. Правовые проблемы развития института омбудсмена как органа государственной защиты прав человека в Российской Федерации // Омбудсмен. 2012. N 1. С. 13 - 16.

44. Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности "Юриспруденция". М.: Статут, 2017. 768 с.

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

46. Зубарев С.М. Процессуальная природа контроля и надзора // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 10 – 14.

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

48. Калашников С.В. Применение общепризнанных принципов и норм в сфере защиты прав человека в России: вопросы теории и практики / Под ред. Д.С. Велиевой. М.: ДМК Пресс, 2010.

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

50. Киселев А. Кто Вы, господин Уполномоченный? // ЭЖ-Юрист. 2013. № 24. С. 3.

51. Козлов А.И. Институт парламентского контроля в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 26 с.

52. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. М.: Юристъ, 2004.

53. Колабухов Н.А. Правовая природа решений Конституционного Суда Российской Федерации // Российский судья. 2012. № 4. С. 17 – 21

54. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 № 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации"

Федерации" (постатейный) (Вершинина И.Ф., Деменева А.В., Новикова А.Е., Дурнова И.А.) (Подготовлен для системы Консультант Плюс, 2012).

55. Кондрашев А.А. Оценочные понятия в конституционном праве: проблемы теории и правоприменения // Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28 - 30 марта 2012 года / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акуев и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. 800 с.

56. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для академического бакалавриата и магистратуры". Шахрай С.М. 4-е издание, измененное и дополненное. М: "Статут", 2017.

57. Корабельникова Ю.Л. Взаимодействие уполномоченного по правам человека в РФ и федеральных органов исполнительной власти в сфере восстановления прав и свобод граждан // Вест. Моск. ун-та МВД России. 2007. № 1.

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

59. Лагун И.В., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 № 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" (постатейный) / Под ред. Е.Г. Маркеловой. М., 2010.

60. Луценко С.И. Уполномоченный по правам человека // СПС Консультант Плюс. 2018.

61. Мелик-Дадаева И. Институт омбудсмана (история, основные функции и особенности деятельности в скандинавских странах) // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. М., 1986. № 94.

62. Миронов О.О. Участие уполномоченных по правам человека (омбудсменов) в совершенствовании законодательства // Омбудсмен. 2012. № 1. С. 31 - 37.

63. Михайловская В.А. Уполномоченный по правам человека в системе разделения властей // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2005. № 2. С. 7-13.

64. Нудненко П.В. Административно-правовой статус должностного лица в решениях Конституционного Суда РФ // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 2. С. 42 – 47.

65. Овсепян А.Г. Понятие и признаки парламентского контроля (теоретическая характеристика) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 24 – 29.

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

67. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. URL: <http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=3017> (дата обращения: 24.02.2018)

68. Правдин Д.Г. Правовое регулирование взаимодействия представительного и исполнительно-распорядительного органов в муниципальном образовании в Российской Федерации / Под ред. Г.Н. Комковой. М.: ДМК Пресс, 2012. С. 22 - 30.

69. Семенов А.С. Основы взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами // Административное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 945 – 949.

70. Середа М.Ю. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в целях поощрения жилищного строительства: Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008.

71. Сниткова А.Л. Определения Конституционного Суда Российской Федерации в деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: конфликт интересов // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 23 - 27.

72. Страшун Б. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Конституционное правосудие на рубеже веков. М., 2002. С. 101.

73. Ульяновский уполномоченный посетила СУВСИГ в Эчкаюне // Официальный сайт УППЧ в РФ. URL: http://ombudsmanrf.org/news/v_rossii/view/uljanovskij_upolnomochennyj_posetila_suvsig_v_echkajune (дата обращения: 20.02.2018).

74. Хромов Е.В. Привлечение к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом // Lex russica. 2017. № 6. С. 60 - 67.

75. Худолей К.М, Право на обращение с запросом о толковании конституций (уставов) субъектов Российской Федерации // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 2 (28). С. 34.

76. Шлянцев Д.А. Международное право: Курс лекций. М.: Юстицинформ, 2006.

77. Эмих В.В. Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008.

78. Якутский уполномоченный выявил ряд недостатков в центре временного содержания мигрантов // URL: http://ombudsmanrf.org/news/v_rossii/view/jakutskij_upolnomochennyj_vyjavil_rjad_nedostatkov_v_centre_vremennogo_soderzhanija_migrantov (дата обращения: 20.02.2018).

Материалы правоприменительной практики:

79. Определение Конституционного Суда РФ от 07.12.2006 № 542-О // "Российская газета", № 44, 02.03.2007.

80. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2007 г. № 827-О-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 53. Ст. 6675.

81. Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2004 № 437-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хорошенко Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3 статьи 20 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в РФ". Документ не опубликован // СПС «Консультант Плюс».

82. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2003 № 23 (ред. от 23.06.2015) "О судебном решении"// "Российская газета", № 260, 26.12.2003.

83. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.10.2016) // "Бюллетень Верховного Суда РФ", № 5, май, 2017 (начало), "Бюллетень Верховного Суда РФ", № 6, июнь, 2017 (окончание).

84. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2010 года (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16.06.2010) (ред. от 08.12.2010) // "Бюллетень Верховного Суда РФ", 2010, № 9.

85. Постановление ЕСПЧ от 18.02.1999 по делу "Ларкос (Larkos) против Кипра".

86. Постановление ЕСПЧ от 13.07.2004 по делу "Пла и Пунсерно против Андорры".

87. Постановление ЕСПЧ от 12.01.2016 по делу "Сабо и Виши против Венгрии".

88. Постановление Санкт-Петербургского городского суда от 6 ноября 2013 г. № 5-1176/2013. Документ не опубликован // СПС «Консультант Плюс».

89. Апелляционное определение Верховного суда Республики Коми от 22.07.2013 по делу № 33-3959/2013. Документ официально не опубликован // СПС «Консультант Плюс».

90. Апелляционное определение Московского городского суда от 16.04.2013 по делу № 11-8529. Документ официально не опубликован // СПС «Консультант Плюс».

91. Решение Волгоградского областного суда от 29.07.2009 по делу № 3-54/2009 О признании недействующими отдельных положений Закона Волгоградской области от 31.03.2000 № 388-ОД «Об уполномоченном по правам человека в Волгоградской области» // <http://base.garant.ru/20146360>.

Интернет-ресурсы:

92. <https://zatulin.ru/upolnomochennyj-po-pravam-cheloveka-v-rossii-podvel-itogi-2017-goda/>.

93. <http://ombudsmanrf.org>.