

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направлению подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль) / специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему «Конституционно-правовой статус института уполномоченного по правам человека»

Студент

В.С. Соловьёв

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

канд. юрид. наук, доцент, А.С. Таран

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

Тольятти 2020

Аннотация

В современных условиях наиболее актуальными в системе организации и деятельности органов государственной власти становятся, исходя из принципа разделения властей, вопросы обеспечения сбалансированного функционирования всех ветвей власти. В этих целях большую роль призваны играть специальные органы, осуществляющие функции контроля, к числу таковых относится Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, призванный обеспечивать в своей деятельности гарантии государственной защиты прав и свобод граждан.

Актуальность исследования вопросов конституционно-правового статуса данного субъекта предопределяется ролью и значением Уполномоченного по правам человека в РФ в контексте правозащитной деятельности, направленной на полноценную реализацию обозначенного на конституционно-правовом уровне приоритета прав и свобод индивида.

Цель исследования: проанализировать проблемы, связанные с конституционно-правовым статусом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Объект исследования: общественные отношения, связанные с реализацией конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Предмет исследования: конституционно-правовые нормы, а также положения иных нормативно-правовых документов, а также материалы правоприменительной практики, связанные с деятельностью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Структура исследования: работа состоит из введения, основной части, разделённой на три главы, заключения и списка используемой литературы и используемых источников

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Общая характеристика института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	7
1.1 Понятие, назначение и история создания института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	7
1.2 Нормативно-правовые основы конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	15
Глава 2 Анализ конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	21
2.1 Порядок назначения на должность и прекращение полномочий Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	21
2.2 Компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	29
Глава 3 Проблемы и дальнейшие пути совершенствования регулирования конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	40
3.1 Проблемы совершенствования деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ и Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ	40
3.2 Проблема реализации института специализированных (отраслевых) уполномоченных по правам человека	53
Заключение	60
Список используемой литературы и используемых источников.....	68

Введение

Актуальность исследования. В современных условиях наиболее актуальными в системе организации и деятельности органов государственной власти становятся, исходя из принципа разделения властей, вопросы обеспечения сбалансированного функционирования всех ветвей власти. В этих целях большую роль призваны играть специальные органы, осуществляющие функции контроля, в свете признания прав и свобод человека – высшей ценностью, что провозглашено в ст. 2 Конституции Российской Федерации [26].

К числу таковых относится Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, призванный обеспечивать в своей деятельности гарантии государственной защиты прав и свобод граждан.

Актуальность исследования вопросов конституционно-правового статуса данного субъекта предопределяется ролью и значением Уполномоченного по правам человека в РФ в контексте правозащитной деятельности, направленной на полноценную реализацию обозначенного на конституционно-правовом уровне приоритета прав и свобод индивида.

Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации можно рассматривать как установленное Конституцией Российской Федерации и иными нормативно-правовыми документами положение Уполномоченного как независимого контрольно-правозащитного органа в системе государственного аппарата, характеризующее природу и пределы полномочий данного субъекта, порядок их приобретения и прекращения, принципы и гарантии деятельности, вопросы юридической ответственности и т.д.

Многие вопросы, связанные с конституционно-правовым статусом Уполномоченного по правам человека в РФ, не нашли однозначного решения, многие являются предметом дискуссий в науке, что обуславливает

необходимость научного анализа, осмысления соответствующих вопросов и выработки рекомендаций по совершенствованию существующего нормативно-правового регулирования. Сказанное позволяет говорить о том, что обращение к широкому спектру вопросов обозначенной темы является актуальным, а, следовательно, имеет большое теоретическое и, не менее значимое, практическое значение, связанное с необходимостью совершенствования правоприменительной деятельности.

Цель исследования: проанализировать проблемы, связанные с конституционно-правовым статусом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Задачи исследования:

- сформулировать понятие и назначение института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- рассмотреть историю создания института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- обозначить нормативно-правовые основы конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- обозначить порядок назначения на должность и прекращение полномочий Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- проанализировать компетенцию Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- проанализировать отдельные проблемы совершенствования деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ и Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ
- охарактеризовать проблема реализации института специализированных (отраслевых) уполномоченных по правам человека.

Объект исследования: общественные отношения, связанные с реализацией конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Предмет исследования: конституционно-правовые нормы, а также положения иных нормативно-правовых документов, а также материалы правоприменительной практики, связанные с реализацией своих правозащитных функций Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Методология исследования: в основе проведенного исследования лежит метод сравнительного анализа, исторический метод, логико-структурный анализ правовых норм, логический и аналитический метод.

Степень разработанности темы исследования. Вопросы, связанные с определением конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, в разное время, являлись предметом исследования многих специалистов. Следует выделить работы таких авторов как: Анисимова Л.В., Иванов Р.Ю., Лагун И.В., Лукин В.П., Михайловская В.А., Сунгуров А.Ю., Юдина А.Б., Хромов Е.В. и других.

Научно-практическая значимость исследования. В теоретическом плане, проведенное в рамках выпускной квалификационной работы исследование дает возможность использования полученных научных данных для формирования комплексного представления о конституционно-правовом статусе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Практическая значимость работы заключается в возможности использования сформулированных выводов и предложений в правоприменительной деятельности, а также в иных научных исследованиях, посвященных изучению анализируемого круга вопросов.

Структура исследования: работа состоит из введения, основной части, разделённой на три главы, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Общая характеристика института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

1.1 Понятие, назначение и история создания института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Институт Уполномоченного по правам человека, безусловно, не является изобретением отечественного законодателя – данный институт имеет свою концепцию и историю развития, выходящую далеко за пределы российской правовой системы.

С точки зрения формулирования понятий, определяющих данный институт, в зарубежном законодательстве и правоприменительной практике фигурирует такая категория, как «омбудсмен» (от древнескандинавского «полномочие», «поручение») – гражданское или в некоторых государствах должностное лицо, на которое возлагаются функции контроля соблюдения справедливости и интересов определённых граждан в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц.

В российской правовой действительности, по сути, аналогичный правовой институт именуется «Уполномоченный по правам человека». Тем не менее, нормативное определение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по-прежнему отсутствует в нормах действующего федерального законодательства.

Конституционный Суд РФ в одном из своих решений определяет Уполномоченного по правам человека как «конституционный орган, учрежденный в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами» [36].

Подобный подход к пониманию анализируемого института обозначен и в практике Верховного Суда РФ, который говорит о том, что «Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации является

государственным органом, учрежденным в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам» [34].

Исходя из сказанного, а также основываясь на положениях действующего законодательства, можно сформулировать следующее определение:

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации – это назначаемое Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации должностное лицо, призванное обеспечивать гарантии государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Правовой институт омбудсмана появился в качестве одного из значимых элементов общественного контроля за соблюдением, со стороны государства, важнейших его обязательств в сфере обеспечения прав и свобод личности.

История возникновения и становления данного института, как такового, берёт своё начало в девятнадцатом столетии.

Он нашёл своё оформление в Швеции – в 1809 г. шведской Конституцией была учреждена должность омбудсмана юстиции, в качестве которого «могло быть только лицо, которое широко известно в стране и пользуется большим уважением общества» [5, с. 121]. Таким образом, анализируемый институт имеет скандинавское происхождение.

В первой половине XX столетия институт омбудсмана был реализован в законодательстве Финляндии, а к середине этого столетия также в другой северной стране – Дании. После чего указанный институт начал своё распространение и развитие в странах Европы. Это начинание постепенно

было воспринято законодательными органами разных стран, причём не только европейских – институт омбудсмана был обозначен в законодательстве Соединённых Штатов Америки, а также стран Африки.

Тем не менее, широкое распространение анализируемый правовой институт не находил – вплоть до середины XX в.

Примечательно, что до конца XX столетия ни один классический омбудсмен не имел прямой компетенции защиты прав человека. Рассмотрение жалоб граждан традиционно проводилось в контексте ненадлежащего администрирования.

Одной из основных задач омбудсмана в Литве – Контролера Сейма – является противодействие бюрократии, препятствующей из-за массы формальных моментов адекватному разрешению обращений граждан, а также препятствующей нормальной работе соответствующих государственных органов.

Основания для рассмотрения жалобы, адресованной литовскому омбудсмену Контролеру Сейма, могут находиться за рамками собственно правовых норм в привычном смысле и включать требования разумности и надлежащего управления.

В Соединенном Королевстве и Республике Ирландия институт омбудсмана рассматривается в качестве органа, который осуществляет контроль над государственными управленческими структурами от имени законодательного органа власти. Следует обратить внимание на то, что в нормативно-правовых документах, регламентирующих статус омбудсмана в Соединенном Королевстве основное внимание уделено реагированию данного должностного лица на жалобы заявителей. При этом, законодатель не наделяет омбудсмана функционалом, направленным на совершенствование действующего законодательства. Таким образом, целевая направленность деятельности омбудсмана сводится к совершенствованию административной практики.

В качестве первоначальной цели создания анализируемого института, как такового, являлась цель воспрепятствования доминирующему положению исполнительной власти. Данная цель в последствии трансформировалась в цель совершенствования механизмов защиты прав и свобод личности.

В настоящее время институт Уполномоченного по правам человека, с учётом развития демократических начал, реализован в значительном числе стран мира – таковых более ста.

«В современных правовых государствах институт омбудсмана стал неотъемлемой частью государственно-правой системы, выражая позицию гражданского общества и доводя ее до органов публичной власти» [7, с. 113] - указывает М.В. Демидов.

Сказанное подчёркивает важность анализируемого института в контексте функционирования государственно-властного механизма в стране, претендующей на соответствие высоким стандартам социального и правового государства.

Не взирая на наличие единой сущностной составляющей, конституционно-правовой статус Уполномоченных по правам человека в различных странах отличается друг от друга. Например, он может существовать как на национальном уровне, так и на уровне отдельных регионов, или даже отдельных муниципалитетов.

Специфическими полномочиями обладают омбудсмены в Скандинавских странах – в частности, им делегировано право законодательной инициативы, а также право налагать штрафы на должностных лиц и возбуждать уголовные дела в судах против министров.

По мнению А.Ю. Сунгурова, «сегодня под омбудсменом понимается достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми

государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений» [41, с. 198].

В нашей стране создание подобного института было осуществлено уже в постсоветский период в связи с принятием Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. [38], которая предусматривала создание должности Парламентского уполномоченного по правам человека, который «назначается Верховным Советом на срок 5 лет, ему подотчетен и обладает той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР» (ст. 40). Тем не менее, в практическом плане это положение не нашло своего воплощения.

В качестве ещё одного исторического прообраза современного института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации можно считать Комиссию по правам человека при Президенте РФ, утверждённую Указом Президента РФ от 20.05.1996 г. №740 [47], в состав которой были включены известные российские правозащитники и общественные деятели.

Юридически должность Уполномоченного по правам человека была учреждена Конституцией Российской Федерации 1993 года (п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ относит к ведению Государственной Думы РФ назначение и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека).

Таким образом, была заложена нормативная основа дальнейшего формирования и развития конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в РФ.

Вполне закономерно, что именно Конституции РФ, демократическая по своей сути и содержанию, нашла в себе отражение соответствующей правовой основы для оформления и функционирования в России анализируемого института.

28 февраля 1996 г. Россия была принята в Совет Европы. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод [25] была

ратифицирована Россией 30 марта 1998 г. и вступила в силу 5 мая того же года. Согласно пункту 4 статьи 15 Конституции РФ Конвенция стала частью правовой системы нашего государства.

Обязательства Российской Федерации по Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, по существу, являются юридическим выражением того факта, что Россия, и об этом говорится в преамбуле Конституции РФ, является «частью мирового сообщества» и ее национальная правовая система тесно взаимосвязана с международным правом. Кроме того, Российская Федерация признала обязательной юрисдикцию Европейского суда по правам человека и право граждан на индивидуальное обращение.

На федеральном уровне деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации урегулирована посредством принятия Федерального конституционного закона от 26.02.1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [62] (далее – Закон №1-ФКЗ), который развивая и детализируя идеи демократических основ, заложенных в Конституции РФ, обозначил все ключевые аспекты формирования и функционирования обозначенного института, выступающего одним из значимых механизмов защиты и соблюдения прав и свобод граждан.

Как отмечается специалистами, «Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты» [22, с. 231].

Именно в таком качестве и реализована нормативно идея создания специального субъекта, смыслом и назначением деятельности которого является обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод

граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Как верно отмечают В.В. Касьянов и С.В. Мышак, «при осуществлении своих полномочий Уполномоченный независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. Он рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе» [21, с. 50].

Безусловно, анализируемый институт создан не изолированно от иных элементов государственной защиты прав и свобод граждан – он реализован в положениях действующего законодательства в качестве составной части целостной системы защиты прав и свобод и значение данного элемента этой самой системы сложно переоценить.

Основная функция омбудсмана – это «обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, для того чтобы их соблюдали и уважали органы власти» [6, с. 27].

Концептуально Уполномоченный по правам человека выступает в качестве своеобразного связующего звена между государством в лице органов, обладающих властными полномочиями, и личностью. Суть в том, что Уполномоченный по правам человека не подменяет собой какие-либо иные органы государства, или же иных должностных лиц, а лишь способствует выполнению установленных для них законом функций в интересах обратившегося лица. Институт Уполномоченного по правам человека в РФ не имеет каких-либо аналогов в отечественном законодательстве. В российской государственной системе он является должностным лицом, но его работа имеет форму работы государственного органа, однако, при этом, отсутствие властных полномочий и прав издания правовых документов делает его процессуальный статус ещё более

специфичным. Вполне закономерно, что, с учётом сказанного, анализируемый институт не включён законодателем в состав какой-либо из фундаментальных ветвей государственной власти и не наделён таким инструментом власти, как властно-распорядительные функции, что делает его сходным по своей сути с рядом иных институтов гражданского общества.

С 1998 г. по 2004 г. Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации был О.О. Миронов, которым была изначально организована деятельность данного аппарата в государственной системе защиты прав и свобод личности. С 2004 г. по 2014 г. данную функцию выполнял В.П. Лукин, с 2014 г. по 2016 г. – Э.А. Панфилова. В настоящее время, с 22 апреля 2016 года пост Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации занимает Т.Н. Москалькова – генерал-майор полиции в отставке, что создавало изначально основу для критики её кандидатуры. Некоторые авторы указывают на потенциально возможный конфликт интересов с органами МВД РФ, где долгие годы работала Т.Н. Москалькова [3, с. 47]. Однако, подобные рассуждения не создали препятствий для достаточно планомерной эффективной работы нового Уполномоченного по правам человека в РФ, о чём говорят теперь уже годы работы в данном качестве.

Как отмечает В.П. Лукин, «институт омбудсмана является своеобразным связующим мостом между властью и обществом, поскольку он разрешает конфликты государственных и личных интересов» [29, с. 2].

Как обоснованно указывается в публикациях, «там, где нет института Уполномоченного по правам человека, система оказывается неполной, а граждане лишаются одного из средств защиты своих прав и свобод» [21, с. 51].

Значение института Уполномоченного по правам человека сложно переоценить. В частности, осуществляемая Уполномоченным работа способствует совершенствованию российского законодательства в области защиты прав и свобод личности. Немаловажной является и роль Уполномоченного по правам человека в РФ в обеспечении правового

просвещения по вопросам прав и свобод человека и гражданина, ведь для того, чтобы граждане эффективно реализовывали свои права и свободы, необходимо, как минимум, быть осведомлённым о наличии конкретных прав и способах их защиты. И, как раз, цель данного направления работы Уполномоченного по правам человека состоит в повышении уровня общих знаний населения о правах и свободах, которые предоставлены действующим законодательством.

Таким образом, Уполномоченный по правам человека занял важное место в системе государственных структур, будучи способным в процессе своей правоприменительной деятельности содействовать фактическому обеспечению законности в стране, а также становясь в процессе реализации своих функций тем институтом, который создаёт предпосылки для разумного самоограничения государства в лице органов власти, направленного на достижение общего социального блага.

В связи со сказанным, закономерен вывод о том, что данный институт нужен и важен для государства и востребован обществом, о чём говорят современные социально-правовые реалии.

Далее более подробно рассмотрим основные аспекты нормативно-правового регулирования конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в действующем законодательстве.

1.2 Нормативно-правовые основы конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Как уже было отмечено выше, нормативная основа конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации заложена в положениях Конституции РФ.

Именно в рамках Конституция РФ обозначены фундаментальные основы организации и деятельности всех важнейших институтов государства и общества. То, что институт Уполномоченного по правам человека нашёл своё отражение в Конституции говорит о важности данного института и о его стабильности.

Конституция Российской Федерации устанавливает систему государственной защиты прав и свобод человека и гражданина. Она включает в себя органы государственной власти, обладающие полномочиями по защите прав и свобод личности. Совокупность этих органов, их компетенция и механизм выступают отражают федеративную природу Российского государства. В защите прав и свобод человека принимают участие органы государственной власти и Российской Федерации, и ее субъектов.

Безусловно, положения Конституции РФ, касающиеся регламентации прав и свобод человека и гражданина, способы их реализации и механизм их защиты, играют важную роль в деятельности Уполномоченного по правам человека.

Самое значимое место, исходя из объёма осуществляемого регулирования, касательно деятельности анализируемого нами субъекта, занимает уже неоднократно упомянутый нами Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [62].

Именно в данном нормативно-правовом документе осуществлено комплексное регулирование вопросов организации и функционирования данного института.

В ч. 2 ст. 2 обозначенного нормативно-правового акта: «В своей деятельности Уполномоченный руководствуется Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным конституционным законом, законодательством Российской Федерации, а также общепризнанными

принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации».

Названный Федеральный конституционный закон содержит нормы принципиального значения, посредством которых: определяется порядок его назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека; определяется компетенция Уполномоченного, порядок его взаимодействия с иными государственными и негосударственными структурами в процессе осуществляемой деятельности; регламентируется деятельность аппарата Уполномоченного, гарантии независимости и т.д.

Также Уполномоченный по правам человека в РФ руководствуется в своей деятельности федеральным законодательством, регулирующим права человека. В этой связи, законодателем в целом ряде Федеральных законов анализируемый нами субъект указан в соответствующем контексте.

Например, в ст. 32.1-1 Федерального закона от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [55] детализируются полномочия Уполномоченного по правам человека в РФ в отношении иностранных граждан, включая беженцев – законодатель определяет основные пути содействия восстановлению нарушенных прав данной категории лиц, а также организационные вопросы оказания помощи данным лицам. В частности, Уполномоченный по правам человека при осуществлении своих полномочий, в том числе при проверке жалоб, поступивших от иностранных граждан, вправе посещать центры временного размещения и места временного содержания данных лиц.

Уполномоченный по правам человека в РФ упомянут и в таких нормативно-правовых актах, как:

- Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. №5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» [63] (ст. 37);
- Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 г. №1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации» [60] (ст. 2);

- Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 г. №2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» [61] (ст. 3);
- Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 г. №1-ФЗ [43] (ч. 4 ст. 12; ч. 4 ст. 15; ч. 1 ст. 24);
- Федеральный закон от 24.06.1999 г. №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [54] (ч. 8.1 ст. 15; ч. 7.1 ст. 22) и др.

Примечательно, что, как указывают специалисты, «мандат, предоставленный Уполномоченному как государственному защитнику прав человека Федеральным конституционным законом, позволяет ему реализовывать свои полномочия независимо от федеральных законов, таких, например, как УПК РФ, ГПК РФ, действующих согласно ч. 3 ст. 76 Конституции Российской Федерации настолько и поскольку они не противоречат Закону, регулирующему его правозащитную деятельность» [30, с. 60].

Не последнюю роль в контексте нормативно-правовых основ конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации играют общепризнанные принципы и нормы международного права, а также действующие международные договоры Российской Федерации.

Категория «общепризнанные принципы и нормы международного права» получил довольно широкое распространение как в международных нормативных актах, так и российских правовых документах. При этом, Основной Закон страны не содержит разграничения между общепризнанными принципами и нормами международного права, интегрируя их в общем и целом в правовую систему нашего государства, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ.

Поскольку общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью российской

правовой системы, они являются нормами прямого действия на всей территории Российской Федерации.

Как отмечается в науке, «общепризнанные принципы и нормы международного права, а также ратифицированные международные договоры занимают прочные позиции среди федеральных источников конституционного права, уступая в юридической силе лишь положениям Конституции России, федеральных конституционных законов о поправках к Конституции РФ и иным федеральным конституционным законам.

Согласно ч. 1 ст. 17 в области защиты прав человека и гражданина общепризнанные принципы и нормы международного права занимают приоритетное положение наряду с конституционными нормами» [4, с. 17].

Следует отметить, что в своей работе Уполномоченный по правам человека не ограничивается лишь реализацией контрольной функции, относительно соблюдения международных договоров РФ, а также создаёт необходимые предпосылки для дальнейшей нормативной интеграции общепризнанных международных норм в области прав человека в российскую правовую систему. На это указывают, в частности, положения ст. 8 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от 15.07.1995 г. №101-ФЗ [52], в соответствии с которыми Уполномоченный по правам человека в РФ вправе представлять Президенту Российской Федерации или Правительству Российской Федерации (в зависимости от характера затрагиваемых вопросов) свои рекомендации о заключении соответствующих документов международно-правового характера – международных договоров.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что нормативно-правовые основы конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации содержатся в положениях Конституции РФ, а также ряде Федеральных конституционных и Федеральных законов, касающихся тех, или иных, аспектов деятельности анализируемого субъекта

в направлении защиты прав и свобод личности (граждан, лиц без гражданства, иностранных граждан) в Российской Федерации.

То, что регулированию деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ посвящён отдельный Федеральный конституционный закон, а не Федеральный закон, говорит о важности анализируемого института в государстве, а также его стабильность в системе органов государства, чья деятельность направлена на осуществление столь важной в современном государстве правозащитной функции.

Глава 2 Анализ конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

2.1 Порядок назначения на должность и прекращение полномочий Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Как отмечается отдельными исследователями, одним из основных элементов конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека выступает его общая правоспособность, проявляющаяся в форме правосубъектности, что находит выражение в «юридической легитимации его статуса и его правовом оформлении. Это неизменное и постоянное юридическое состояние Уполномоченного по правам человека, когда государство юридически оформляет его конституционно-правовой статус (определяет порядок его назначения, срок, условия и порядок прекращения полномочий, основные направления и границы его деятельности) и тем самым признает его полноправным субъектом государственно-правовых отношений» [42, с. 154].

Таким образом, начальным аспектом, связанным с определением конституционно-правового статуса анализируемого нами субъекта, являются вопросы наделения его предусмотренными законом полномочиями, их сроком, порядком прекращения и т.д.

В соответствии со ст. 1 Закона №1-ФКЗ, государственным органом, который обладает полномочиями назначать и освобождать от должности Уполномоченного по правам человека, является Государственная Дума Федерального Собрания РФ (ГД РФ). Соответствующий процедурный момент, не нашедший отражения в Законе №1-ФКЗ, обозначен в Регламенте ГД [39].

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.

Предложение о кандидатуре нового Уполномоченного по правам человека в РФ должно направляться с подтверждающими документами, содержащими сведения, указывающими на соответствие кандидата тем требованиям, что обозначены в ст. 6 Закона №1-ФКЗ.

Данные требования весьма лаконичны – законодатель предусматривает в отношении кандидата на должность Уполномоченного по правам человека требование гражданства РФ, наличие возраста не менее 35 лет, а также наличие познаний в области прав и свобод человека и гражданина, а также опыта их защиты.

Часть из этих критериев имеют объективный характер (гражданство РФ и возраст, не менее установленного), а часть – субъективный (наличие знаний и опыта в соответствующей сфере).

Требование гражданства является традиционным для должностей в системе органов государства, что обуславливается характером осуществляемой в рамках соответствующей должности деятельности, тесно связанной с государством, как публичным институтом. При этом, законодатель не конкретизирует основания и порядок приобретения гражданства, а также срок наличия гражданства РФ у конкретного кандидата.

Исходя из ч. 1.1 ст. 11 Закона №1-ФКЗ, введённой относительно недавно, Уполномоченный 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. Таким образом, презюмируется запрет на наличие какой-либо правовой связи лица с зарубежным государством.

Что касается второго объективного критерия – возраста, не менее установленного (35 лет), то подобное требование также является традиционным и его наличие связано с объективной необходимостью обладания кандидатом на должность жизненного опыта и знаний, которые

формируются в процессе жизни и работы. Верхняя возрастная граница законодательно не предусмотрена, что следует оценить положительно.

Что касается субъективных критериев в виде наличия у претендента познаний в области прав и свобод человека и гражданина и опыта их защиты, то такие данные действительно не имеют объективный характер и подлежат лишь субъективной оценке со стороны тех лиц, которые вправе вносить кандидатуры претендентов на должность Уполномоченного по правам человека в РФ – это Президент РФ, Совет Федерации Федерального Собрания РФ, депутаты ГД и депутатские объединения в ГД, как справедливо отмечается в литературе [28, с. 25].

Под познаниями в области прав человека и гражданина понимается «совокупность процессов, процедур приобретения знаний о правах и свободах человека, методах их защиты, общепризнанных как мировым сообществом, так и государством, в частности» [4, с. 27].

Законодатель совершенно не конкретизирует, на какие данные можно опереться, на что ориентироваться, чтобы сделать обоснованный вывод о наличии у кандидата на должность Уполномоченного необходимых познаний – как ни странно, законодатель не предусматривает даже таких, казалось бы, базовых элементов оценки опыта и наличия соответствующих знаний, как образование и стаж работы в конкретной сфере деятельности, что позволяет прийти к парадоксальному выводу о том, что претендовать на должность Уполномоченного по правам человека в РФ может даже лицо, не только не имеющее высшего юридического образования (что является распространённым критерием, предусматриваемым в отношении кандидатов на высшие государственные должности), но и не имеющее высшего образования вообще.

Однако предполагается, что кандидат на данную должность должен обладать такими познаниями, что должно носить не только субъективный, но и объективный характер.

В некоторых публикациях указывается, что «огромным минусом является недооценка юридического образования при вступлении в должность Уполномоченного по правам человека. В законодательство следует внести дополнение о необходимости наличия у кандидата на должность Уполномоченного по правам человека юридического образования» [30, с. 61].

Что касается опыта защиты прав и свобод человека и гражданина, то таковым следует считать «совокупность знаний и умений, приобретенных кандидатом на основе и в процессе практической деятельности, свидетельствующей о способности оказания правозащитной помощи конкретным гражданам» [17, с. 51].

И здесь законодателем никак не конкретизировано, с какой именно профессиональной деятельностью лица должен быть связан такой опыт.

Следует согласиться с высказываемой в публикациях точкой зрения, в соответствии с которой «предполагается, что кандидат на должность Уполномоченного по правам человека должен заниматься такой деятельностью, в процессе которой доказал реальные желания, способности и возможности защитить права и свободы человека и гражданина, о чем должны свидетельствовать его безупречная репутация и достижения» [28, с. 26].

Таким образом, анализ критериев, которым должен соответствовать претендент на должность Уполномоченного по правам человека, позволяет выдвинуть предложение по совершенствованию их нормативной регламентации, в целях создания объективных основ оценки кандидатуры предъявляемым требованиям.

Представляется целесообразным, как минимум, нормативно обозначить необходимость наличия высшего юридического образования для кандидата на должность Уполномоченного по правам человека в РФ. В предлагаемой редакции, ст. 6 Закона №1-ФКЗ может выглядеть следующим образом: «На должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином

Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее высшее юридическое образование, соответствующие познания в области прав и свобод человека и гражданина, а также опыт их защиты».

В соответствии с положениями действующего законодательства, срок, на который ГД РФ назначает на должность Уполномоченного по правам человека в РФ равен пяти годам, который начинает свой отсчёт с момента принесения присяги, текст которой обозначен в ст. 9 Закона №1-ФКЗ.

В целях создания гарантий независимости Уполномоченного, законодатель предусматривает сохранение должности за Уполномоченным и в случае истечения полномочий ГД РФ, и в случае её отпуска (ч. 2 ст. 10). Кроме того, важной гарантией независимой реализации Уполномоченным своей деятельности является указание законодателя относительно случаев введения режима чрезвычайного или военного положения на территории Российской Федерации, либо на ее части – в указанных ситуациях деятельность Уполномоченного не прекращается и не приостанавливается. Также не предусмотрено каких-либо ограничений его компетенции (ст. 4).

Одно и то же лицо не вправе являться Уполномоченным по правам человека в РФ более двух сроков подряд (10 лет), в соответствии с ч. 3 ст. 10 Закона №1-ФКЗ, что должно обеспечивать равный доступ граждан к занятию государственных должностей и соответствует демократическому принципу сменяемости.

Однако, Закон не содержит препятствий для занятия данной должности одним и тем же лицом и более двух сроков, после перерыва, в течение которого другое лицо будет реализовывать полномочия в данном статусе.

На Уполномоченного по правам человека в РФ распространяются требования, предусмотренные в отношении лиц, замещающих государственные должности? В связи с тем, что должность Уполномоченного по правам человека в РФ является государственной должностью, установленной ст. 103 Конституции РФ. Она включена в Сводный перечень государственных должностей РФ, установленный Указом

Президента РФ от 11.01.1995 г. №32 «О государственных должностях Российской Федерации» [46], поэтому на анализируемое нами должностное лицо распространяются и иные ограничения и обязанности, определенные в законодательстве о противодействии коррупции. В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 25.12.2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» [56] как сам Уполномоченный по правам человека в РФ, так и граждане, претендующие на замещение должности Уполномоченного, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Также на действующего Уполномоченного по правам человека в РФ, исполняющего свои обязанности, распространяются ограничения, связанные с занятием им иной деятельностью, помимо основной. Данные аспекты получили своё нормативное определение в ст. 11 Закона №1-ФКЗ. Указанные ограничения аналогичны тем, что традиционно предусматривает законодатель относительно лиц, занимающих государственные должности: запрет на занятие иной оплачиваемой или не оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельностью; запрет на членство в политических партиях, а также запрет на занятие политической деятельностью в целом.

Указанные ограничения направлены на создание условия для независимого (в том числе независимого политически), беспристрастного, качественного и полноценного исполнения Уполномоченным своих обязанностей по защите прав и свобод личности в России, а также создания гарантий финансовой независимости Уполномоченного от каких-либо иных структур.

Однако, установление запрета, направленного на устранение Уполномоченного от непосредственного участия в политических процессах не значит, что он, как гражданин РФ не должен иметь свои индивидуальные

политические взгляды, свойственные свободной и мыслящей личности, имеющей активную жизненную позицию. Запрет распространяется лишь на публичную составляющую проявления своей политической позиции.

Возможность заниматься научной, преподавательской и иной творческой деятельностью традиционно разрешается с учётом особого характера такой деятельности, не создающей угрозы независимости должностного лица.

Действующее законодательство не предусматривает исчерпывающего нормативного определения категории «преподавательской деятельности». Думается, что это понятие может включать в себя в самом широком смысле деятельность, связанную с реализацией любых видов учебной нагрузки в рамках систем среднего общего, среднего профессионального, высшего профессионального, послевузовского образования, а также систем переподготовки кадров и повышения квалификации. Кроме того, в понятие «преподавательская деятельность» может включаться и деятельность, связанная с ведением занятий на подготовительных курсах и т.д.

Что касается творческой деятельности, то нормативное определение данной категории раскрывается в кратком виде в ст. 3 Закона РФ от 09.10.1992 г. №3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» [37], где указывается, что «творческая деятельность – создание культурных ценностей и их интерпретация».

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 ответственности, на что указывается в научных публикациях [33, с. 60].

Что касается осуществления привлечения Уполномоченного по правам человека в РФ к уголовной ответственности, то оно может быть произведено лишь с соблюдением гарантий неприкосновенности, обозначенных в гл. 52 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [44] (УПК РФ).

Анализируемый нами Закон №1-ФКЗ в рамках положений ст. 13 регламентирует основания досрочного освобождения Уполномоченного по правам человека в РФ от занимаемой должности:

- нарушение положений ст. 11 Закона №1-ФКЗ, а именно: наличие гражданства другого государства, занятие должностей, несовместимых с обязанностями Уполномоченного;
- вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении Уполномоченного;
- неспособность по состоянию здоровья или иным причинам исполнять обязанности в течение не менее четырех месяцев подряд, что должно быть закреплено в соответствующих медицинских документах;
- заявление Уполномоченного о сложении своих полномочий.

Досрочное освобождение осуществляется на основании постановления ГД РФ, после чего нового Уполномоченный по правам человека в РФ, приходящего на смену предыдущего, необходимо назначить на данную должность в течение двух месяцев.

Исходя из изложенного, существующий порядок назначения на должность Уполномоченного по правам человека в РФ, а также порядок прекращения полномочий, включая досрочное освобождение от должности, можно рассматривать в качестве отдельных гарантий его независимости.

Независимость в реализации своих полномочий – это необходимая предпосылка для эффективной защиты прав и свобод граждан.

Далее рассмотрим и проанализируем основные полномочия и компетенцию Уполномоченного по правам человека, посредством которых и реализуется конституционно-правовой статус данного субъекта.

2.2 Компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Представляется, что конституционную правоспособность Уполномоченного по правам человека в РФ правомерно рассматривать в качестве центрального элемента его конституционно-правового статуса. Как указывается отдельными авторами, «конституционная правоспособность, как правило, она закрепляется в форме совокупности его конституционных полномочий или компетенции» [42, с. 155].

Ст. 15 Закона №1-ФКЗ, которой начинается глава, посвящённая компетенции Уполномоченного по правам человека, содержит указание на то, что данное должностное лицо осуществляет рассмотрение жалоб широкого круга заявителей (граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства).

Соответственно, в первую очередь необходимо рассмотреть вопрос, связанный с порядком осуществления обращения к Уполномоченному по правам человека в РФ.

Как уже было указано выше, статус заявителя может иметь, в соответствии с Федеральным законом от 31.05.2002 г. №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [58], как лицо, имеющее устойчивую правовую связь с Российской Федерацией, выражающуюся в совокупности взаимных прав и обязанностей (гражданин РФ), так и находящиеся на территории РФ лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации и не имеющие доказательства наличия гражданства иностранного государства

(лица без гражданства), а также иностранные граждане (аналогично при условии их нахождения на территории РФ).

Данный перечень лиц, обладающих правом обращения за защитой своих прав является демократическим, поскольку такой режим наделяет иностранных граждан и лиц без гражданства равными правами в данном отношении с гражданами РФ правом, ибо речь идёт не о защите прав и свобод лица, в контексте его правовых характеристик, а защите интересов человека в широком смысле слова. Реализация такого права на обращение к Уполномоченному по правам человека не ставится в зависимость от возраста, пола, расы, вероисповедания и т.д.

Основной формой обращения является жалоба. Предметом обжалования в рассматриваемом нами контексте могут выступать действия, а также бездействие государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе (ч. 1 ст. 16 Закона №1-ФКЗ).

Как уже отмечалось ранее, в своей деятельности Уполномоченный по правам человека не может отменять или подменять полномочия государственных органов, непосредственно обеспечивающих защиту прав и их восстановление. Как было верно обозначено в одном из судебных решений: «в компетенцию Уполномоченного не входит ни разрешение споров о том или ином праве, ни вынесение властных решений» [2].

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, заинтересованное в её разрешении лицо должно подать таковую в срок не позднее одного года со дня нарушения права или с того дня, когда заявителю стало об этом известно. При этом, законодатель не предусматривает возможность продления этого срока, хотя, потенциально, причины пропуска указанного срока могут быть уважительными. Учитывая важность анализируемой сферы, данный срок видится достаточно коротким, в связи с чем представляется возможным увеличить его до трёх лет, по аналогии со сроком исковой давности.

Таким образом, ч. 1 ст. 17 Закона №1-ФКЗ можно изменить следующим образом: «1. Жалоба должна быть подана Уполномоченному не позднее трёх лет со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении».

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.

На необходимость мотивировки Уполномоченным по правам человека в РФ своего отказа, указал в одном из своих решений Конституционный Суд РФ, несмотря на то, что решения Уполномоченного не влекут пересмотра компетенции госорганов [36].

Эта позиция видится верной – обоснование отказа должно иметь место, в противном случае сложно было бы говорить об объективности действий и

решений Уполномоченного по правам человека в РФ в процессе его работы с жалобами заявителей.

О любом принятом решении заявитель уведомляется в десятидневный срок, который представляется оптимальным, как для того, чтобы обеспечить необходимое время на предварительную работу с жалобой, так и для того, чтобы не допустить необоснованное затягивание решения проблемы.

Если Уполномоченным по правам человека жалоба заявителя принята к рассмотрению, он может реализовать комплекс полномочий, предусмотренных законом, направленных на проверку изложенных в жалобе доводов. Однако, прежде чем принять жалобу заявителя к рассмотрению, в соответствии с ч. 1 ст. 20 Закона №1-ФКЗ, Уполномоченный должен установить её соответствие предъявляемым требованиям, сформулированным в ст. 17 Закона №1-ФКЗ.

Уполномоченный по правам человека, при наличии к тому оснований, может отказать в принятии жалобы к рассмотрению с изложением мотивировки отказа (ч. 3 ст. 20). На данном обстоятельстве акцентировано внимание Конституционного Суда РФ в одном из Определений: «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» [36].

Причины отказа в принятии жалобы могут носить формальный, а значит, устранимый характер. Соответственно, после устранения допущенных формальных нарушений, заявитель может повторно направить жалобу Уполномоченному по правам человека Российской Федерации. Однако, необходимо помнить о том, что решение Уполномоченного об отказе в принятии жалобы к рассмотрению не подлежит обжалованию в какую-либо инстанцию – законодатель прямо говорит об этом в положениях ч. 3 ст. 20 Закона №1-ФКЗ.

Следует отметить, что для использования предоставленных полномочий Уполномоченному по правам человека не обязательно иметь в работе соответствующую жалобу заявителя – он может действовать, руководствуясь собственным усмотрением, опираясь на положения ст. 21 Закона №1-ФКЗ, которая гласит: «При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции».

Безусловно, определённые социально уязвимые слои населения особенно нуждаются в оказании такого рода помощи и редко самостоятельно обращаются куда-либо за защитой – речь идёт в первую очередь о несовершеннолетних, престарелых, а также лицах, имеющих ту, или иную группу инвалидности.

Возможность действовать по своему усмотрению, руководствуясь базовыми идеалами и принципами правозащитной деятельности, важный аспект, наличие которого в нормах действующего законодательства нужно рассматривать в качестве положительного аспекта.

Для полноценной реализации своих должностных полномочий, Уполномоченный по правам человека вправе обратиться за содействием к иным органам государства. В частности, при необходимости проведения проверки, Уполномоченный по правам человека может направить 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. Вполне логичным и обоснованным является включение законодателем в ч. 2 ст. 22 Закона №1-ФКЗ положения о

том, что: «Проверка не может быть поручена государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, решения или действия (бездействие) которых обжалуются».

Такой запрет совершенно обоснован. Трудно ожидать положительного решения вопроса со стороны структуры, которая сама же и допустила нарушение прав и свобод личности – таким образом, законодатель учёл и этот момент.

Как отмечено в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 г.: «Используя весь арсенал полномочий, предусмотренных законом для осуществления защиты прав человека, непосредственно Уполномоченному удалось во взаимодействии с государственными органами, в первую очередь с органами прокурорского надзора, при поддержке институтов гражданского общества добиться положительных решений по 1442 жалобам, в том числе 82 коллективным» [8].

Примечательно, что по сравнению с 2018 годом эффективность рассмотрения жалоб граждан выросла (с 9,6% до 12,7%).

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 23 Закона №1-ФКЗ, Уполномоченный вправе «беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения».

Рассматриваемое полномочие выступает в качестве достаточно эффективного инструмента для объективной оценки обоснованности доводов заявителя, а также оперативного разрешения обозначенной в жалобе проблемы, связанной с нарушениями прав и свобод личности.

Это особенно востребовано в сфере реагирования Уполномоченного по правам человека на нарушения прав личности в сфере охраны здоровья и оказания медицинской помощи.

Так, в соответствии с Докладом Уполномоченного по правам человека в РФ за 2019 г. «порядка четверти обращений (25%) поступило в защиту прав лиц, страдающих психическими заболеваниями, находящихся в стационарных учреждениях здравоохранения и системы социальной защиты населения. Граждане жаловались на условия содержания, грубость персонала, дефицит кадров» [8].

Также представителями Уполномоченного производятся ежегодные посещения различных учреждений массового пребывания социально-уязвимых групп населения: детских домов, домов-интернатов и т.д.

Свои полномочия в сфере защиты прав и свобод Уполномоченный реализует также посредством ознакомления с материалами уголовных, гражданских и административных дел, по которым решения вступили в силу, а также с текстами приговоров и иных судебных решений, вступившими в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

Ограничение, установленное в п. 6 ч. 1 ст. 23 Закона №1-ФКЗ на ознакомление с материалами дел, по которым решения не вступили в силу, связано с тайной предварительного расследования, а также недопустимостью вмешательства в деятельность суда, установленное ст. 10 Закона РФ от 26.06.1992 г. №3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» [14].

При рассмотрении поступившей жалобы Уполномоченный по правам человека в РФ должен соблюдать требование конфиденциальности. 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 является требованием морально-нравственного плана, созвучным, с запретом на разглашение данных о частной жизни участников уголовного судопроизводства, предусмотренным в ч. 5 ст. 161 УПК РФ.

Несмотря на кажущуюся очевидность того, что информация, предоставляемая Уполномоченному, будучи связанной с личностью

заявителя, не должна становиться достоянием неопределённого круга лиц, законодатель совершенно правильно конкретизировал режим обращения с ней.

Важно отметить, что в апреле 2020 г. [53] федеральный законодатель предусмотрел в рамках п. 8 ч. 3 ст. 56 УПК РФ положение, запрещающее допрос в качестве свидетеля Уполномоченного по правам человека в РФ, а также регионального Уполномоченного по правам человека, что создаёт дополнительные гарантии независимости данных лиц и позволяют в большей мере обеспечить сохранение сведений, ставших им известными в процессе осуществления своих полномочий в режиме конфиденциальности, а также обеспечить их неиспользование в ходе уголовной-процессуальной деятельности против лиц, которые обратились с соответствующими заявлениями к Уполномоченным как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

В пределах своей компетенции Уполномоченный вправе применять следующие меры, в случае установления факта нарушения прав обратившегося заявителя:

- обратиться в суд с административным иском (иском) в защиту прав и свобод (в том числе неограниченного круга лиц);
- обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

- изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;
- обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

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.

Что касается срока, порядка и формы реагирования публичных 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 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [24] (КоАП РФ).

Таким образом, можно сделать следующие выводы, касающиеся реализации Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации 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 тех лиц, которые не могут самостоятельно реализовать законные меры защиты.

В-третьих, можно отметить, что Уполномоченный по правам человека наделен широкой дискрецией по поводу обращения в суд с заявлениями и исками.

В целях повышения эффективности деятельности по восстановлению нарушенных права региональному уполномоченному надлежит выполнять свои полномочия во взаимодействии не только с рядом других государственных органов, но и различных общественных организаций, задействованных в рамках общей системы защиты прав и свобод человека и гражданина.

Следует помнить о том, что, по верному замечанию Т.Д. Зражевской «именно этот аспект деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации является наименее урегулированным» [18, с. 13].

Налаживанию соответствующих взаимодействий на региональном уровне должно способствовать более эффективной работе. В частности, значительную роль в повышении эффективности правозащитной деятельности играет качественное взаимодействие с адвокатским сообществом – на уровне палат адвокатов соответствующего субъекта РФ, включающих в свой состав всех адвокатов данного региона, по аналогии с

тем, как налажено взаимодействие между Федеральной палатой адвокатов Российской Федерации, являющейся основанной на обязательном членстве адвокатских палат субъектов РФ общероссийской негосударственной структурой, созданной для обеспечения корпоративных интересов адвокатского сообщества, и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

Взаимодействие с адвокатским сообществом, призванным оказывать всем нуждающимся квалифицированную юридическую помощь, должно быть в числе приоритетных направлений взаимодействия, относительно широкого спектра различных институтов гражданского общества в Российской Федерации.

Такое взаимодействие может осуществляться посредством:

- обмена информацией, касающейся сферы защиты прав и свобод личности, а также смежных взаимосвязанных сфер;
- разработки и реализации мер по защите прав человека в соответствующем регионе, требующих совместного участия и т.д.

Подобное взаимодействие с различными органами и институтами гражданского общества должно расширяться и укрепляться в направлении способствования достижению максимальной эффективности в вопросах правозащиты в современном российском государстве.

Глава 3 Проблемы и дальнейшие пути совершенствования регулирования конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

3.1 Проблемы совершенствования деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ и Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ

Следует отметить, что ст. 72 Конституции РФ предусматривает, что защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, следовательно, субъекты Российской Федерации имеют право создавать специальные органы, обеспечивающие защиту прав и свобод человека и гражданина в пределах соответствующего региона. Такими государственными органами в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации стали, в том числе, уполномоченные по правам человека.

Таким образом, правозащитная деятельность Уполномоченного по правам человека в РФ органично дополняется деятельностью создаваемых на региональном уровне Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. На данный момент во всех 85 субъектах Российской Федерации есть должность Уполномоченного, что заслуживает одобрения. Данный факт следует считать значимым фактором в поступательном развитии отечественной правозащитной системы. На 2013 г. свои Уполномоченные были лишь в 66 регионах. Функционирование данных субъектов правозащитной деятельности отдельные авторы даже рассматривают как «систему уполномоченных по правам человека, представляющую собой совокупность существующих на федеральном и региональном уровне уполномоченных по правам человека, объединенных общими целями,

задачами, формами и методами деятельности, взаимодействующих друг с другом» [40, с. 19].

Несмотря на то, что деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ посвящён отдельный Федеральный конституционный закон, подобного регулирования в отношении Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ не осуществлено, что позволяет ряду авторов считать, что «отсутствие на федеральном уровне правовых основ деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации является одним из недостатков правового регулирования статуса региональных омбудсменов» [1, с. 20].

С этим утверждением вполне можно согласиться, с учётом того, что на сегодняшний день правозащитная деятельность Уполномоченных по субъектам Федерации производится в отсутствие единого нормативного фундамента, а на основе достаточно разноплановых законодательных актов субъектов РФ, устанавливающих, кроме того, разную компетенцию в отношении Уполномоченных соответствующих регионов России. Это ведёт к определённому диссонансу и не способствует полноценной защите прав и свобод личности.

Следует сказать о том, что определённая основа для закрепления на территории РФ статуса регионального уполномоченного по правам человека в качестве общефедерального всё же была произведена Федеральным законом от 06.04.2015 г. №76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» [49].

Данный Федеральный закон предусматривает комплекс изменений, вносимых в ряд нормативно-правовых актов, касающихся Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. В рамках данного документа получили своё оформление, внесённые в Федеральный закон от 06.10.1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [49].

Федерации» [50] основы статуса региональных Уполномоченных – требования к кандидатуре Уполномоченного, порядок назначения (избрания), распространяемые на него ограничения, порядок прекращения (в том числе досрочно) его полномочий, общие вопросы компетенции.

Тем не менее, такой вариант регулирования статуса и полномочий Уполномоченных регионального уровня видится «половинчатым» - не полным. Как представляется, регламентация полномочий указанных субъектов должна быть более системной, подробной и основательной, позволяющей достигнуть единообразия в регулировании.

Посредством внесения изменений в Закон №1-ФКЗ Федеральным конституционным законом от 06.04.2015 г. №3-ФКЗ [59] был определён порядок взаимодействия Уполномоченного по правам человека в РФ с Уполномоченными по субъектам Российской Федерации.

Как уже было отмечено, властными полномочиями Уполномоченный по правам человека в РФ не наделён, как не наделены таковыми на региональном уровне Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ. С одной стороны, это обусловлено определёнными взглядами законодателя на природу реализуемой Уполномоченными правозащитной деятельности, но с другой стороны, как указывается в публикациях, «анализ действующего законодательства и правоприменительной практики показывает недостаточность имеющихся правовых возможностей по защите прав граждан как у Уполномоченного по правам человека в РФ, так и у региональных уполномоченных. Последние, как правило, наделяются лишь консультативными (рекомендательными) полномочиями» [40, с. 20].

В ряде публикаций высказывается мнение о том, что модель полномочий, предусмотренная в отношении Уполномоченного по правам человека в РФ – модель, так называемого, «слабого омбудсмана» [27, с. 10].

Такой вывод обуславливается тем, что Уполномоченный по правам человека не имеет в своём арсенале каких-либо императивных методов воздействия на те органы государственной власти и местного

самоуправления, которые в своей деятельности допустили нарушение права и свобод личности. Он может лишь обратиться в компетентные органы (суд или иные государственные органы) для того чтобы данный орган возбудил производство по делу. Однако сам он такими полномочиями не наделен.

Как отмечается в некоторых статьях, «такая диспозитивность по отношению к органам государственной власти и органам местного самоуправления ставит должность Уполномоченного по правам человека в определенную зависимость от действий и решений самих органов, которые нарушали права и свободы человека» [32, с. 7].

Вызывающим бурную полемику в науке является вопрос о юридической силе принимаемых Уполномоченным по правам человека в РФ решений, так как эти решения не имеют властно-распорядительного характера и посредством данных актов принятое госорганом, или должностным лицом решение нельзя отменить, отняв у него юридическую силу.

Тем не менее, в вопросе наделения такого должностного лица, как Уполномоченный по правам человека в РФ законодателю следует быть весьма сдержанным – поскольку данный субъект не должен подменять в своей деятельности иные органы государства, дублируя их полномочия, имеющие властную, императивную направленность.

Каждое государство, в конечном итоге, по-разному подходит к решению данного вопроса, но в Российской Федерации избран тот путь, который мы видим в положениях Закона №1-ФКЗ.

Как отмечают А.Ф. Малый и Р.А. Агишев, «сила народного защитника не в императивном характере его решений, а в авторитете должности, возможности апеллировать к общественному мнению при выявлении нарушений прав граждан» [31, с. 37].

Таким образом, в этом вопросе необходим взвешенный подход. Представляется, что Уполномоченный федерального уровня наделён достаточно действенным инструментарием и вопрос должен стоять не

относительно его расширения, а относительно повышения эффективности использования уже имеющихся средств.

Исключение составляет обсуждаемый в науке вопрос уточнения и расширения полномочий Уполномоченного по правам человека в РФ в направлении способствования совершенствованию российского законодательства в области защиты прав и свобод личности.

Действительно, осуществляемая Уполномоченным работа способствует совершенствованию российского законодательства в области защиты прав и свобод личности на началах демократического и правового государства – тем не менее, имеющиеся для этого инструменты не являются совершенными. Например, Уполномоченный не имеет права законодательной инициативы, что не позволяет ему в полной мере способствовать совершенствованию нормативно-правовой базы государства. Имеющееся в ч. 2 ст. 31 Закона №1-ФКЗ право Уполномоченного на обращение к субъектам законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в законодательстве, достаточно сложно реализуется на практике, ведь такое обращение не обязывает субъекта законодательной инициативы провести соответствующую работу по внесённому предложению.

От части обладающих можно считать данные, касающиеся рассматриваемого вопроса, обозначенные в ежегодном Докладе Уполномоченного по правам человека в РФ за 2019 г.: «По системным вопросам, вытекающим из рассмотрения обращений, готовились предложения по совершенствованию законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина. В адрес соответствующих государственных органов направлено более 40 таких предложений, значительная их часть воспринята органами власти в нормотворческой деятельности» [8].

Но какая именно часть, какой именно процент от внесённых предложений нашёл свою дальнейшую реализацию через субъектов законодательной инициативы? Данный вопрос остаётся открытым.

Для повышения эффективности данной деятельности в рассматриваемом аспекте, представляется целесообразным дополнить ст. 31 Закона №1-ФКЗ ч. 2 следующего содержания: «2. Данные предложения и замечания обязательны для рассмотрения субъектами, указанными в части 1 настоящей статьи, которые, в течение одного месяца со дня получения предложения или замечания, обязаны дать Уполномоченному по правам человека письменный ответ о результатах рассмотрения».

Содействие в совершенствовании норм действующего законодательства также может осуществляться Уполномоченным по правам человека в форме обращений Конституционный Суд РФ с жалобой на неконституционность закона.

Также в данном контексте заслуживает дополнительной проработки вопрос наделения Уполномоченного по правам человека в РФ правом законодательной инициативы, неоднозначно решаемый в науке.

В отношении уполномоченных по правам человека в субъектах РФ вопрос стоит более неоднозначно.

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.

На основе анализа ряда региональных нормативно-правовых документов кратко обозначим основные полномочия, которыми наделены Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ:

- передавать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу [12] (Липецкая область);

- обращаться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина [13] (Республика Татарстан);
- направлять государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях которых уполномоченный усматривает нарушение прав и свобод граждан, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод [15] (Самарская область);
- правом направлять органам государственной власти субъекта, иным государственным органам, органам местного самоуправления, организациям или должностным лицам предложения по совершенствованию законодательства в сфере прав человека и их защиты [11] (Воронежская область);
- излагать свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты на решения, определения, постановления суда [10] (Амурская область).

Обратим также своё внимание на соответствующие нормы, обозначенные в упомянутом выше Законе Самарской области «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области». В соответствии со ст. 26 данного документа для оказания содействия в урегулировании социальных споров лицам, проживающим на территории Самарской области и признанным государственной службой медико-социальной экспертизы инвалидами, создается комиссия по урегулированию социальных споров при Уполномоченном. Согласно ч. 3 ст. 14 Уполномоченный принимает и передает с согласия заявителя на рассмотрение данной комиссии жалобы на

решения или действия (бездействие) государственных органов Самарской области, органов местного самоуправления, должностных лиц этих органов, если ранее эти решения или действия (бездействие) не обжаловались заявителем в судебном либо во внесудебном порядке.

Таким образом мы видим достаточно разнообразные вариации регламентации полномочий Уполномоченных по правам человека в отдельных субъектах РФ.

В ряде субъектов было закреплено право уполномоченных обращаться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи [16] (Саратовская область).

Но соответствующие полномочия, не будучи урегулированными на уровне процессуального законодательства Российской Федерации встречаются сложности в своей реализации, создавая нормативные противоречия с положениями федерального законодательства.

Так, Верховный суд Республики Саха рассмотрел дело по заявлению прокурора Республики Саха о признании отдельных положений Закона Республики Саха «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Саха» противоречащими федеральному законодательству. Прокурором оспаривался пункт, касающийся права Уполномоченного Республики Саха обращаться в суд с ходатайством о проверке вступившего в законную силу приговора, решения, определения и постановления суда. Суд посчитал требование прокуратуры подлежащим удовлетворению, мотивируя свое решение тем, что судоустройство, уголовно-процессуальное и гражданско-процессуальное законодательство – исключительное ведение Российской Федерации; норма, дающая право Уполномоченному на обращение в суд, по сути, является процессуальной, а значит, принята субъектом Российской Федерации с превышением полномочий. 17 октября 2007 г. Верховный Суд Российской Федерации рассмотрел кассационную жалобу Государственного Совета Республики Саха на решение Верховного суда Республики Саха от

23.06.2007 г. Указанное решение оставлено без изменения в части признания недействующими положений Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Саха» [35].

В упомянутом выше законе Самарской области от 24.11.2000 г. №45-ГД «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области» соответствующее полномочие сформулировано лишь как право обращения в прокуратуру с соответствующим ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи – но не в суд.

Таким образом, для повышения эффективности защиты прав и свобод личности на уровне субъектов РФ, а также для обеспечения единообразия полномочий Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, видится необходимым принятие отдельного Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», где следует обозначить весь комплекс вопросов, связанных с определением статуса региональных Уполномоченных по правам человека, а также соответствующие эффективные инструменты правозащитной деятельности регионального уровня.

Помимо этого, целесообразно предусмотреть законную возможность Уполномоченных регионов обращаться в суд с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи, что может помочь действовать Уполномоченным более эффективно в определённых ситуациях, обращаясь, минуя прокуратуру, непосредственно в судебные органы.

Следует отметить, что итоги правозащитной деятельности Уполномоченного по правам человека, в соответствии со ст. 33 Закона №1-ФКЗ, по окончании календарного года в виде доклада направляются Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший

Арбитражный Суд Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и Председателю Следственного комитета Российской Федерации.

Такого рода доклад включает в себя достаточно подробные статистические данные о правозащитной деятельности, осуществляемой Уполномоченным по правам человека за отчётный период: число жалоб заявителей, по которым проведена работа; категории и тематическая направленность жалоб лиц и т.д.

Аналогичные отчёты готовят и региональные Уполномоченные по правам человека в соответствующих субъектах Российской Федерации. Данные отчёты направляются всем заинтересованным государственным органам субъектов Российской Федерации: в ряде субъектов Российской Федерации ежегодные и специальные доклады уполномоченных по правам человека представляются губернатору, председателю законодательного собрания, прокурору, председателю суда.

Затрагивая важнейшие сферы жизнедеятельности региона, они отражают те факторы, которые приводят к нарушению прав человека. Однако процедура их рассмотрения в большинстве субъектов не урегулирована: неясно, кем этот документ должен быть обязательно рассмотрен, в каком формате и в какой срок. Это также необходимо законодательно урегулировать. В некоторых субъектах (в Свердловской, Ивановской областях) есть интересная практика принимать развернутое постановление по докладу Уполномоченного законодательным (представительным) органом государственной власти. В Пермском крае принимается специальный план работы по докладу Уполномоченного. В Самарской области проходит серия коллегий министерств и ведомств, которые готовят соответствующие постановления правительству.

Значение подобных докладов (как Уполномоченного по правам человека в РФ, так и Уполномоченных по субъектам РФ) проявляется по нескольким направлениям.

В частности, данные доклады:

- направлены на объективное информирование неопределенного круга лиц о проблемах, связанных с защитой прав и свобод человека и гражданина в стране;
- показывают качественный уровень эффективности работы Уполномоченного по правам человека в РФ, а также региональных Уполномоченных;
- обнародуют выводы и рекомендаций в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина;
- раскрывают характер и состояние защищённости прав и свобод личности в государстве и отдельных его субъектах;
- характеризуют ключевые проблемы, с которыми столкнулся соответствующий Уполномоченный по правам человека в отчётном периоде и т.д.

К сожалению, действующее законодательство (как на федеральном уровне, так и на региональном уровне) не содержит указания на конкретное правовое значение данных ежегодных докладов, тем самым, сводя к минимуму их практическое значение в правоприменении. По сути дела, доклады Уполномоченного по правам человека в РФ и Уполномоченных по субъектам РФ носят номинально информационную функцию.

Адресаты данных докладов в лице соответствующих субъектов, наделённых властными полномочиями, «не только не предпринимают рекомендуемых мер, но зачастую даже не знакомятся с содержанием доклада» [30, с. 62].

Конечно же, такой подход нельзя считать приемлемым. Представляется целесообразным на законодательном уровне обязать органы государственной и муниципальной власти субъектов Российской Федерации в установленные сроки рассматривать поступающие к ним копии доклада Уполномоченного по правам человека за соответствующий отчетный период.

Подобный срок может равняться трём месяцам с даты поступления копии доклада в соответствующего орган власти. Трёхмесячный срок представляется оптимальным и достаточным для проведения всех необходимых проверочных и инспекционных мероприятий, получения ответов на все сделанные запросы, подготовки содержательного и мотивированного ответа на содержащиеся в докладе сведения о случаях нарушения прав и свобод граждан.

Подобный ответ должен содержать сведения о предпринятых мерах и запланированных мероприятиях по совершенствованию механизмов защиты прав и свобод граждан с учетом информации, которая была включена в доклад.

Таким образом, ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ, а также доклад Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации может обрести статус своеобразного правового инструмента, с помощью которого становится возможным акцентировать внимание уполномоченных органов государственной власти на наиболее острых и проблемных вопросах, связанных с правозащитой.

Поскольку в подавляющем большинстве случаев уполномоченные по правам человека в своих ежегодных докладах отражают сведения о конкретных случаях нарушения прав и свобод граждан, а также об использованных мерах защиты нарушенных прав и мероприятиях по их восстановлению, подобные ежегодные доклады, на наш взгляд, могут успешно осуществлять просветительскую функцию и выполнять задачу по повышению уровня правовой грамотности населения.

Однако неотъемлемым условием для реализации названных задач и функций является широкое освещение результатов деятельности региональных Уполномоченных по правам человека, в чём могут оказать неоценимую помощь региональные СМИ, а также Интернет-ресурсы региональных органов власти, а также региональные информационные порталы. Распространение подобной информации через сеть Интернет

является наиболее перспективным, с учётом современной информатизации и глобализации.

Так эффективным способом сообщения информации об итогах деятельности регионального омбудсмана за прошедший год является размещение соответствующих сведений непосредственно или в виде ссылки на Интернет-сайтах органов государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальных органов, а также информационных агентств и их представительств в социальных сетях.

Доклад Уполномоченного по правам человека в соответствующем регионе может распространяться и в виде печатного издания на бесплатной основе по библиотекам, общественным приемным региональных депутатов, различным социальным объектам (больницам, школам, домам престарелых и ветеранов и т.д.).

Однако подобное широкое распространение информации об итогах деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации обуславливает предъявление повышенных требований к содержанию такого рода докладов, по аналогии с тем, на каком качественном уровне это осуществляется Уполномоченным по правам человека в РФ.

Доклады должны содержать не только скудные статистические сведения, но и содержать подробную проработку вопросов защиты прав и свобод граждан.

При таком подходе есть вероятность того, что лицо, чьи права и свободы нарушены в ситуации, аналогичной ситуации, отраженной в докладе омбудсмана, сможет получить информацию о способах и средствах разрешения возникших проблем, не обращаясь к уполномоченному по правам человека или в иной правозащитный орган.

В случае широкого распространения в регионе текста доклада уполномоченного по правам человека он может превратиться в мощный и эффективный инструмент воздействия на чиновников и бюрократов, нежелающих огласки сведений о допущенных ими нарушениях.

В подобных обстоятельствах чиновничество будет более внимательно и оперативно рассматривать запросы и требования, поступающие из аппарата уполномоченного по правам человека. Это, безусловно, положительно скажется на эффективности правозащитной деятельности региональных Уполномоченных по правам человека.

Таким образом, представляется необходимым внести изменения в федеральное и региональное законодательство с целью повышения роли и значения ежегодных докладов уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и её субъектах. Придание большего юридического значения названным документам, более широкое освещение их в СМИ, а также сети Интернет, распространение их среди населения, безусловно, будут способствовать повышению уровня обеспечения гарантий соблюдения и защиты прав и свобод граждан.

Таким образом, ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ и Уполномоченных регионального уровня может превратиться в дополнительный правозащитный инструмент.

3.2 Проблема реализации института специализированных (отраслевых) уполномоченных по правам человека

Как уже было отмечено, институт Уполномоченного по правам человека, будучи реализованным как в рамках многих стран мира, так и в российской правовой системе и правоприменительной практике, безусловно доказал свою эффективность. В ряде зарубежных государств развитие данного института пошло по пути выделения специализированных омбудсменов, которые реализовывали свои полномочия по отдельным направлениям правозащиты.

Речь идёт о омбудсменах, которым законодатель делегировал разрешение проблем, связанных с защитой прав детей и молодежи,

этнических и языковых меньшинств, лиц с ограниченными возможностями и т.д.

В нашей стране институт Уполномоченного по правам человека также пошел по пути учреждения специализированных (отраслевых) омбудсменов.

В Российской Федерации уже сформировалась отчётливо видимая практика расширения функциональной специализации уполномоченного по правам человека, в результате чего в ряде сфер государственной и общественной жизни появились специализированные уполномоченные.

В качестве первого специализированного уполномоченного в нашей стране на уровне федерации был выделен Уполномоченный по правам ребенка при Президенте РФ, должность которого возникла с принятием Указа Президента РФ от 01.09.2009 г. №986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка» [45]. Относительно недавно – в конце 2018 г., был принят отдельный Федеральный закон [57], регламентирующий особенности правового положения, основные задачи и полномочия Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, а также основы правового положения уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

В 2013 г. на федеральном уровне, волей законодателя, возник Уполномоченный по защите прав предпринимателей, с принятием соответствующего Федерального закона [51].

Также, аналогично институту Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ и институту Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в субъектах РФ, должность уполномоченного по защите прав предпринимателей была учреждена на уровне субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что расширение спектра направлений, по которым формируется дополнительная правозащитная должность специализированного уполномоченного, продолжается: так в 2018 г. с принятием Федерального закона от 04.06.2018 г. №123-ФЗ [48] возникла

фигура Уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг; в рамках, определённых федеральным законодателем, на уровне субъектов РФ стали создаваться разнообразные модели региональных специализированных омбудсменов.

Тем не менее, несмотря на появление в нашем государстве специализированных (отраслевых) уполномоченных как на федеральном, так и на региональном уровнях, единого мнения среди ученых и практиков по вопросу необходимости и целесообразности этого института до сих пор не достигнуто. Нет однозначного взгляда на эту проблему и среди самих уполномоченных по правам человека.

Так, по мнению О.О. Миронова, занимавшего должность Уполномоченного по правам человека в РФ в период с 1998 по 2004 гг., «появление в России специализированных (отраслевых) уполномоченных было бы полезным в силу обширности территории страны и наличия большого количества нарушений прав человека» [23, с. 5].

Свою озабоченность по вопросу создания специализированных (отраслевых) уполномоченных выражал и В.П. Лукин, проработавший в должности Уполномоченного по правам человека в РФ с 2004 по 2014 г.

По мнению В.П. Лукина, «существующая практика создания институтов специализированных уполномоченных является типичным примером негативного зарубежного опыта, итогом которого будет снижение авторитета уполномоченных из-за дублирования полномочий соответствующих отделов, созданных в аппарате Уполномоченного по правам человека, а, соответственно, и влияния, и эффективности каждого из них» [9].

Как представляется, существование и последовательное расширение института отраслевых или специализированных уполномоченных по правам человека не может и не должно рассматриваться, как элемент дезорганизации правозащитной деятельности Уполномоченных по правам человека в РФ и субъектах РФ. Расширение спектра должностных лиц, чья деятельность

направлена на защиту прав личности – есть благо и не может быть лишним в государстве, которое претендует считаться государством социальным и правовым.

Отраслевые (специализированные) уполномоченные не являются в данном отношении лишним элементом, а наоборот дополняют существующую систему правозащитной деятельности.

Как обоснованно отмечается отдельными авторами, «в настоящее время в обществе назрел запрос на введение этого правового института в механизм государственной защиты прав и свобод человека и гражданина. Но при этом включение института специализированных уполномоченных в правозащитную систему Российской Федерации требует серьезного научного осмысления, фактического обоснования и изучения» [20, с. 62].

Полагаем, что введение каждого специализированного уполномоченного в структуре правозащитной деятельности Российской Федерации должно производиться только после всестороннего и объективного анализа, направленного на установление действительной обоснованности выделения конкретного уполномоченного по соответствующей сфере, поскольку создавать таковых можно до бесконечности, сужая конкретную сферу прав и свобод личности до множества подсфер.

Таким образом, законодателю в данном вопросе следует проявлять сдержанность и вдумчивость, исключая стихийное, малообоснованное выделение фигур новых уполномоченных.

В качестве примера обоснованного выделения новой разновидности специализированного Уполномоченного, произведённого совсем недавно – в 2018 г., можно привести создание института Уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг. Из чего же исходили законодатель и эксперты при обсуждении и принятии соответствующего Закона?

В первую очередь из того, что потребитель – слабая сторона в отношениях с финансовой организацией и нуждается в особой защите. Это обусловлено несколькими факторами.

Во-первых, в силу того, что деньги – весьма специфический товар, финансовый рынок сложно регулируется и человеку, не работающему профессионально в этой сфере, довольно сложно разобраться в существующих правилах. Обычный потребитель не обладает специальными знаниями и навыками на финансовом рынке, вплоть до того, что может действовать во вред собственным интересам. При этом его действия на финансовом рынке могут иметь для него и его семьи весьма серьезные и длительные последствия.

Во-вторых, финансовые услуги предоставляются в основном довольно крупными компаниями. Соответственно, финансовые организации располагают несоизмеримо большими ресурсами – финансами, штатом компетентных юристов и пр. Поэтому для потребителя свобода договора на практике трансформируется в свободу только одного формата – заключить предлагаемый стандартный договор или отказаться от услуги, а в случае возникновения спора с финансовой организацией он слабая сторона.

Финансовый рынок весьма чувствителен к доверию потребителей. Здесь доверие потребителя в явном виде конвертируется в экономику, способствуя росту продаж, инвестиций и прибыли. И это уже прямо коррелирует с частными интересами участников отрасли. Поэтому созданный правовой институт является не только инструментом защиты частных интересов конкретного гражданина и не только средством решения социально значимой задачи государства – защиты прав потребителей, но и сложным механизмом, влияющим на баланс публичных и частных интересов в финансовой сфере.

Безусловно, каждый гражданин имеет право обратиться в суд за защитой своих законных прав. Однако в представлении обывателя это сложно, долго, требует специальных компетенций. При этом существенные

затраты и привлечение специалистов не гарантируют ожидаемого результата. Институт финансового уполномоченного создавался как ответ на перечисленные вызовы. Он позволяет осуществить урегулирование спора без обращения в суд, сделать это просто, быстро и бесплатно.

Таким образом, высокая социальная значимость перечисленных вопросов обусловила признание защиты прав потребителей в финансовой сфере.

Также достаточно обоснованным видится выделение такой разновидности специализированного Уполномоченного, как уполномоченный по защите прав предпринимателей.

Компетенция Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей включает в себя: защиту прав и законных интересов предпринимателей – граждан Российской Федерации, иностранных лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность на территории Российской Федерации, а также российских предпринимателей, осуществляющих предпринимательскую деятельность на территориях иностранных государств.

Данный институт является связующим элементом, находящимся между предпринимательским сообществом и государственной властью. В настоящее время Институт уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации приобретает статус такого органа, который способен эффективно разрешает вопросы, находящиеся на границе интересов публичных органов государственной власти и предпринимательского сообщества.

Обоснованность его выделения не вызывает сомнений, что связано с широким развитием в стране предпринимательской деятельности, являющейся важнейшей составляющей экономической системы страны, а также стабильности жизнедеятельности общества и государства в условиях мировой экономики.

В настоящее время в науке активно обсуждаются инициативы по назначению уполномоченного по защите прав потребителей, уполномоченного по защите прав инвалидов, уполномоченного по защите прав военнослужащих, уполномоченного по защите прав беженцев.

Ещё раз подчеркнём: любое из специализированных направлений должно получить предварительную детальную проработку, как с теоретических, так и с практических позиций, прежде чем лечь в основу законопроекта, направленного на введение нового субъекта – отраслевого уполномоченного, призванного способствовать эффективной защите прав определённого круга субъектов, или же в защите прав в определённой сфере государственной и общественной жизни.

Следует отметить, что в законодательном регулировании деятельности отраслевых уполномоченных, учитывая региональный аспект, а также их многообразие, нет достаточной системности.

Как отмечает Р.Ю. Иванов, «различен уровень нормативных правовых актов, учреждающих должности специализированных уполномоченных, отсутствует четкая правовая и организационная координация между федеральными специализированными уполномоченными и специализированными уполномоченными, действующими на уровне субъектов Российской Федерации» [19, с. 65].

В качестве одного из вариантов решения данной проблемы можно предложить принятие рамочного документа, направленного на регулирование деятельности специализированных уполномоченных, что способствовало бы систематизации в данном направлении и обеспечивало определённое единообразие регулирования, а значит – большую целостность и эффективность.

Заключение

В заключении работы подведём её итоги и сформулируем общие выводы и рекомендации, направленные на совершенствование существующего нормативно-правового регулирования.

Институт Уполномоченного по правам человека возник в качестве одного из значимых элементов общественного контроля за соблюдением, со стороны государства, важнейших его обязательств в сфере обеспечения прав и свобод личности.

С точки зрения формулирования понятий, определяющих данный институт, в зарубежном законодательстве и правоприменительной практике фигурирует такая категория, как «омбудсмен» (от древнескандинавского «полномочие», «поручение»). В российской правовой действительности, по сути, аналогичный правовой институт именуется «Уполномоченный по правам человека». Тем не менее, нормативное определение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по-прежнему отсутствует в нормах действующего федерального законодательства.

Исходя из сказанного, а также основываясь на положениях действующего законодательства, можно сформулировать следующее определение:

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации – это назначаемое Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации должностное лицо, призванное обеспечивать гарантии государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Институт Уполномоченного по правам человека можно рассматривать в качестве универсального средства достижения высокой цели защиты прав и свобод личности, выступающего своеобразным связующим звеном между государством в лице органов, обладающих властными полномочиями, и

личностью. Суть в том, что Уполномоченный по правам человека не подменяет собой какие-либо иные органы государства, или же иных должностных лиц, а лишь способствует выполнению установленных для них законом функций в интересах обратившегося лица.

Отсутствие властных полномочий и прав издания правовых документов делает его процессуальный статус ещё более специфичным. Вполне закономерно, что, с учётом сказанного, анализируемый институт не включён законодателем в состав какой-либо из фундаментальных ветвей государственной власти и не наделён таким инструментом власти, как властно-распорядительные функции, что делает его сходным по своей сути с рядом иных институтов гражданского общества.

Обращаясь к требованиям, предъявляемым законодателем к кандидату на должность Уполномоченного по правам человека в РФ, следует констатировать, что в законодательстве не предусмотрено даже таких, казалось бы, базовых элементов оценки опыта и наличия соответствующих знаний, как образование и стаж работы в конкретной сфере деятельности, что позволяет прийти к парадоксальному выводу о том, что претендовать на должность Уполномоченного по правам человека в РФ может даже лицо, не только не имеющее высшего юридического образования (что является распространённым критерием, предусматриваемым в отношении кандидатов на высшие государственные должности), но и не имеющее высшего образования вообще.

Однако предполагается, что кандидат на данную должность должен обладать такими познаниями, что должно носить не только субъективный, но и объективный характер.

Таким образом, анализ критериев, которым должен соответствовать претендент на должность Уполномоченного по правам человека, позволяет выдвинуть предложение по совершенствованию их нормативной регламентации, в целях создания объективных основ оценки кандидатуры предъявляемым требованиям.

Представляется целесообразным, как минимум, нормативно обозначить необходимость наличия высшего юридического образования для кандидата на должность Уполномоченного по правам человека в РФ. В предлагаемой редакции, ст. 6 Закона №1-ФКЗ может выглядеть следующим образом: «На должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее высшее юридическое образование, соответствующие познания в области прав и свобод человека и гражданина, а также опыт их защиты».

В своей деятельности, связанной с реализацией обозначенной Законом компетенции, Уполномоченный по правам человека в РФ рассматривает жалобы, которые являются основной формой обращения.

Что касается сроков подачи жалобы, то в соответствии со ст. 17 Закона №1-ФКЗ, заинтересованное в её разрешении лицо должно подать таковую в срок не позднее одного года со дня нарушения права или с того дня, когда заявителю стало об этом известно. При этом, законодатель не предусматривает возможность продления этого срока, хотя, потенциально, причины пропуска указанного срока могут быть уважительными. Учитывая важность анализируемой сферы, данный срок видится достаточно коротким, в связи с чем представляется возможным увеличить его до трёх лет, по аналогии со сроком исковой давности.

Таким образом, ч. 1 ст. 17 Закона №1-ФКЗ можно изменить следующим образом: «1. Жалоба должна быть подана Уполномоченному не позднее трёх лет со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении».

Правозащитная деятельность Уполномоченного по правам человека в РФ органично дополняется деятельностью создаваемых на региональном уровне Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

Несмотря на то, что деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ посвящён отдельный Федеральный конституционный закон,

подобного регулирования в отношении Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ не осуществлено.

Институт региональных Уполномоченных по правам человека функционирует в отсутствие единого нормативного фундамента, а на основе достаточно разноплановых законодательных актов субъектов РФ, устанавливающих, кроме того, разную компетенцию в отношении Уполномоченных соответствующих регионов России. Это ведёт к определённому диссонансу и не способствует полноценной защите прав и свобод личности.

Следует сказать о том, что определённая основа для закрепления на территории РФ статуса регионального уполномоченного по правам человека в качестве общенационального всё же была произведена в 2015 г., однако, такой вариант регулирования статуса и полномочий Уполномоченных регионального уровня видится «половинчатым» - не полным. Как представляется, регламентация полномочий указанных субъектов должна быть более системной, подробной и основательной, позволяющей достигнуть единообразия в регулировании.

Таким образом, для повышения эффективности защиты прав и свобод личности на уровне субъектов РФ, а также для обеспечения единообразия полномочий Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, видится необходимым принятие отдельного Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», где следует обозначить весь комплекс вопросов, связанных с определением статуса региональных Уполномоченных по правам человека, а также соответствующие эффективные инструменты правозащитной деятельности регионального уровня.

Помимо этого, целесообразно предусмотреть законную возможность Уполномоченных регионов обращаться в суд с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи, что может помочь

действовать Уполномоченным более эффективно в определённых ситуациях, обращаясь, минуя прокуратуру, непосредственно в судебные органы.

Также представляется необходимым внести изменения в федеральное и региональное законодательство с целью повышения роли и значения ежегодных докладов уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и её субъектах. Придание большего юридического значения названным документам, более широкое освещение их в СМИ, а также сети Интернет, распространение их среди населения, безусловно, будут способствовать повышению уровня обеспечения гарантий соблюдения и защиты прав и свобод граждан.

Таким образом, ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ и Уполномоченных регионального уровня может превратиться в дополнительный правозащитный инструмент.

Вызывающим бурную полемику в науке является вопрос о юридической силе принимаемых Уполномоченным по правам человека в РФ решений, так как эти решения не имеют властно-распорядительного характера и посредством данных актов принятое госорганом, или должностным лицом решение нельзя отменить, отняв у него юридическую силу.

Тем не менее, в вопросе наделения такого должностного лица, как Уполномоченный по правам человека в РФ законодателю следует быть весьма сдержанным – поскольку данный субъект не должен подменять в своей деятельности иные органы государства, дублируя их полномочия, имеющие властную, императивную направленность.

Таким образом, в этом вопросе необходим взвешенный подход. Представляется, что Уполномоченный федерального уровня наделён достаточно действенным инструментарием и вопрос должен стоять не относительно его расширения, а относительно повышения эффективности использования уже имеющихся средств.

Исключение составляет обсуждаемый в науке вопрос уточнения и расширения полномочий Уполномоченного по правам человека в РФ в направлении способствования совершенствованию российского законодательства в области защиты прав и свобод личности.

Осуществляемая Уполномоченным работа способствует совершенствованию российского законодательства в области защиты прав и свобод личности на началах демократического и правового государства – тем не менее, имеющиеся для этого инструменты не являются совершенными. Например, Уполномоченный не имеет права законодательной инициативы, что не позволяет ему в полной мере способствовать совершенствованию нормативно-правовой базы государства. Имеющееся в ч. 2 ст. 31 Закона №1-ФКЗ право Уполномоченного на обращение к субъектам законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в законодательстве, достаточно сложно реализуется на практике, ведь такое обращение не обязывает субъекта законодательной инициативы провести соответствующую работу по внесённому предложению.

Для повышения эффективности данной деятельности в рассматриваемом аспекте, представляется целесообразным дополнить ст. 31 Закона №1-ФКЗ ч. 2 следующего содержания: «2. Данные предложения и замечания обязательны для рассмотрения субъектами, указанными в части 1 настоящей статьи, которые, в течение одного месяца со дня получения предложения или замечания, обязаны дать Уполномоченному по правам человека письменный ответ о результатах рассмотрения».

Также в данном контексте заслуживает дополнительной проработки вопрос наделения Уполномоченного по правам человека в РФ правом законодательной инициативы, неоднозначно решаемый в науке.

В ряде зарубежных государств развитие института омбудсмана пошло по пути выделения специализированных должностных лиц, которые

реализовывали свои полномочия по отдельным направлениям правозащиты. В Российской Федерации уже сформировалась отчётливо видимая практика расширения функциональной специализации уполномоченного по правам человека, в результате чего в ряде сфер государственной и общественной жизни появились специализированные уполномоченные.

На данный момент выделен целый ряд специализированных уполномоченных, чей функционал нашёл нормативное закрепление (например, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Российской Федерации, Уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг).

Полагаем, что введение каждого специализированного уполномоченного в структуре правозащитной деятельности Российской Федерации должно производиться только после всестороннего и объективного анализа, направленного на установление действительной обоснованности выделения конкретного уполномоченного по соответствующей сфере, поскольку создавать таковых можно до бесконечности, сужая конкретную сферу прав и свобод личности до множества подсфер.

Таким образом, законодателю в данном вопросе следует проявлять сдержанность и вдумчивость, исключая стихийное, малообоснованное выделение фигур новых уполномоченных.

В настоящее время в науке активно обсуждаются инициативы по назначению уполномоченного по защите прав потребителей, уполномоченного по защите прав инвалидов, уполномоченного по защите прав военнослужащих, уполномоченного по защите прав беженцев.

Можно констатировать, что в законодательном регулировании деятельности отраслевых уполномоченных, учитывая региональный аспект, а также их многообразие, нет достаточной системности. В качестве варианта решения данной проблемы можно предложить принятие рамочного

документа, направленного на регулирование деятельности специализированных уполномоченных, что способствовало бы систематизации в данном направлении и обеспечивало определённое единообразие регулирования, а значит – большую целостность и эффективность.

Таким образом, законодателю необходимо продолжать вести работу, направленную на совершенствование правового регулирования, а также практики его реализации в отношении всей системы уполномоченных по правам человека, представляющей собой совокупность существующих на федеральном и региональном уровне (уровне отдельных субъектов Российской Федерации) уполномоченных по правам человека (включая специализированных), объединённых общими целями, задачами, формами и методами деятельности, взаимодействующих друг с другом в данном правовом качестве.

Таким образом можно будет надеяться на планомерное усиление гарантий защищённости прав и свобод личности, а также повышение эффективности работы Уполномоченных, направленной на защиту уже нарушенных прав.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Анисимова Л.В. Роль региональных уполномоченных по правам человека в совершенствовании российского законодательства // Омбудсмен. 2013. №2. - С. 20-25.
2. Апелляционное определение Московского городского суда от 16.04.2013 г. по делу №11-8529. Документ официально не опубликован // Документ официально опубликован не был. СПС «Консультант плюс».
3. Бузенкова О.Ю., Сунгуров А.Ю. Институт Уполномоченного по правам человека в РФ и субъекте РФ: развитие нормативной основы их деятельности и взаимодействия // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2017. Т. 3. №4. - С. 45-50.
4. Вершинина И.Ф., Деменева А.В., Новикова А.Е., Дурнова И.А. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (постатейный). – М., 2012. – 110 с.
5. Государственная политика и управление: учебник: в 2 ч. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: РОССПЭН, 2006. – 320 с.
6. Демидов М.В. Парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод личности // Конституционное и муниципальное право. 2017. №5. - С. 27-31.
7. Демидов М.В. Понятие института Уполномоченного по правам человека и его место в правозащитном механизме государства // Вестник Российского университета кооперации. 2019. №1(35). - С. 110-116.
8. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 г. // http://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc2019_fin_compressed.pdf

9. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2007 году» // Российская газета. 2008. №4612.

10. Закон Амурской области от 29.11.1999 г. №198-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Амурской области» // СПС «Консультант плюс».

11. Закон Воронежской области от 30.06.2010 г. №66-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Воронежской области» // СПС «Консультант плюс».

12. Закон Липецкой области от 27.08.2001 г. №155-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Липецкой области» // СПС «Консультант плюс».

13. Закон Республики Татарстан от 03.03.2000 г. №95 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» // СПС «Консультант плюс».

14. Закон РФ от 26.06.1992 г. №3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. №30. Ст. 1792.

15. Закон Самарской области от 24.11.2000 г. №45-ГД «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области» // СПС «Консультант плюс».

16. Закон Саратовской области от 12.10.1998 г. №50-ЗСО «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области» // СПС «Консультант плюс».

17. Засыпалова В.И. Требования, предъявляемые к кандидатам на должность Федерального Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Юридический вестник. Межвузовский сборник научных трудов. Вып. 16. 2004. - С. 50-25.

18. Зражевская Т.Д. Правовые проблемы развития института омбудсмена как органа государственной защиты прав человека в Российской Федерации // Омбудсмен. 2012. №1. - С. 10-16.
19. Иванов Р.Ю. О классификации специализированных (отраслевых) Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации // Закон и право. 2019. №5. - С. 63-67.
20. Иванов Р.Ю. О необходимости создания института специализированных (отраслевых) уполномоченных по правам человека в Российской Федерации // Закон и право. 2019. №2. - С. 61-65.
21. Касьянов В.В., Мышак С.В. История становления института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Историческая и социально-образовательная мысль. Т. 8. 2016. №3/2. - С. 50-57.
22. Касьянов В.В., Нечипуренко В.Н. Социология права. – М.: Юрайт, 2016. – 215 с.
23. Ковлер А.И, Миронов О.О. Беседа главного редактора журнала «Государство и право» А.И. Ковлера с Уполномоченным по правам человека Российской Федерации, доктором юридических наук, профессором О.О. Мироновым // Государство и право. 2000. №2. - С. 5-11.
24. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. №195-ФЗ // Российская газета. №256, 31.12.2001.
25. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ETS №5) (Заключена в г. Риме 04.11.1950 г.) // СЗ РФ. 1998. №20. Ст. 2143.
26. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. №6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. №7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. №2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. №11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. №31. Ст. 4398.

27. Кудрявцев М.А. Институт парламентского уполномоченного по правам человека в России: проблемы становления и развития // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2017. №12. - С. 10-15.
28. Лагун И.В., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» (постатейный). – М., 2010. – 98 с.
29. Лукин В.П. Роль и значение института омбудсмана в деле защиты прав человека (на примере Российской Федерации) // История государства и права. 2009. №22. - С. 2-10.
30. Маказиева З.Д. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Государственная служба и кадры. 2019. №4. - С. 60-63.
31. Малый А.Ф., Агишев Р.А. Комиссия и Уполномоченный по правам человека как часть правозащитного механизма государства // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2019. №3 (51). - С. 36-45.
32. Михайловская В.А. Уполномоченный по правам человека в системе разделения властей // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2005. №2. - С. 7-10.
33. Нудненко П.В. Административно-правовой статус должностного лица в решениях Конституционного Суда РФ // Актуальные проблемы российского права. 2015. №2. - С. 42-48.
34. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2012 года (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.12.2012 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. №4, апрель, 2013.
35. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17.10.2007 г. №74-Г07-16 «О частичной отмене решения Верховного суда Республики Саха от 23.07.2007 и признании недействующей части 3 статьи

17 Закона Республики Саха (Якутия) от 17.10.2002 г. 56-3 №449-П «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Саха (Якутия)» // Документ официально опубликован не был. СПС «Консультант плюс».

36. Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2004 г. №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 Российской Федерации» // Документ официально опубликован не был. СПС «Консультант плюс».

37. Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 г. №3612-1) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. №46. Ст. 2615.

38. Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 г. №1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. №52. Ст. 1865.

39. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 г. №2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. №7. Ст. 801.

40. Середа М.Ю., Колобова Т.В. Деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации по защите социальных прав граждан // Социальное и пенсионное право. 2013. №3. - С. 17-21.

41. Сунгуров А.Ю. Региональный уполномоченный по правам человека в российских регионах. Т.2. Региональный омбудсман / Под ред. А.Ю. Сунгурова. Приложение к журналу «Северная Пальмира». – СПб., 1999. - С. 196-199.

42. Трифонов С.Г., Лубский Р.А. Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам человека как предмет научной рефлексии // Юристъ-Правоведъ. 2019. №4 (91). - С. 152-157.

43. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 г. №1-ФЗ // СЗ РФ. 1997. №2. Ст. 198.

44. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. №174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. №52 (ч. I). Ст. 4921.
45. Указ Президента РФ от 01.09.2009 г. №986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // СЗ РФ. 2009. №36. Ст. 4312.
46. Указ Президента РФ от 11.01.1995 г. №32 «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета. №11-12, 17.01.1995.
47. Указ Президента РФ от 20.05.1996 г. №740 «О Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. №21. Ст. 2474.
48. Федеральный закон от 04.06.2018 г. №123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» // СЗ РФ. 2018. №24. Ст. 3390.
49. Федеральный закон от 06.04.2015 г. №76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» // СЗ РФ. 2015. №14. Ст. 2016.
50. Федеральный закон от 06.10.1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. №42. Ст. 5005.
51. Федеральный закон от 07.05.2013 г. №78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. №19. Ст. 2305.
52. Федеральный закон от 15.07.1995 г. №101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. №29. Ст. 2757.
53. Федеральный закон от 24.04.2020 г. №130-ФЗ «О внесении изменения в статью 56 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. №17. Ст. 2708.

54. Федеральный закон от 24.06.1999 г. №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СЗ РФ. 1999. №26. Ст. 3177.
55. Федеральный закон от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. №30. Ст. 3032.
56. Федеральный закон от 25.12.2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. №52 (ч. 1). Ст. 6228.
57. Федеральный закон от 27.12.2018 г. №501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. №53 (часть I). Ст. 8427.
58. Федеральный закон от 31.05.2002 г. №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. №22. Ст. 2031.
59. Федеральный конституционный закон от 06.04.2015 г. №3-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2015. №14. Ст. 2007.
60. Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 г. №1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. №52 (Часть I). Ст. 5020.
61. Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 г. №2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. №52 (Часть I). Ст. 5021.
62. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. №9. Ст. 1011.
63. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. №5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. №27. Ст. 2710.

64. Хромов Е.В. Привлечение к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом // Lex russica. 2017. №6. - С. 60-65.