

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

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

на тему «Конституционный институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственного контроля Российской Федерации»

Обучающийся

С.В. Белунова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный

доктор юридических наук, профессор Н.А. Боброва

руководитель

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

Тольятти 2023

## Содержание

Введение.....	3
1 Общая характеристика института Уполномоченного по правам человека	11
1.1 История зарождения и развития института Уполномоченного по правам человека в России.....	11
1.2 Институт омбудсмена в зарубежных странах.....	20
2.1 Нормативные правовые акты, регулирующие институт Уполномоченного по правам человека Российской Федерации.....	29
2.2 Полномочия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	36
3 Современное состояние института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	43
3.1 Проблема реализации института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации .....	43
3.2 Влияние политического режима Российской Федерации на правозащитную деятельность, включая деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации .....	50
Заключение .....	60
Список используемой литературы и используемых источников.....	64

## Введение

Актуальность исследования и научная значимость. Несмотря на то, что должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации существует уже около 30 лет, в научных кругах не утихает дискуссия о роли данного института в рамках государственной и общественной жизни страны.

Впервые должность Уполномоченного по правам человека была учреждена в Конституции РФ 1993 г., которая по своей правовой природе является достаточно демократическим документом. Последующие политические преобразования, привели к тому, что в России сформировалась практика избранного правоприменения, а формализм высшего нормативного акта страны вернулся к состоянию конституций советского периода, когда при формальном декларировании одних основ государственного строя, фактически существовал иной государственный строй.

На сегодняшний день, все это привело к тому, что пренебрежение правами человека в России, реализуется на всех уровнях государственной власти, особенно в ситуациях, где превалирует государственный интерес. Стоит констатировать, что идея верховенства прав и свобод личности, является далекой от существующего состояния российского общества.

Вместе с тем, институт Уполномоченного по правам человека в России также не может существовать в абстракции без учета всех этих факторов. С одной стороны, Уполномоченный по правам человека – это правозащитная должность, которая предусматривает полномочия в сфере защиты прав и интересов граждан, с другой стороны Уполномоченный по правам человека в России, при формальной своей независимости, зависим от органов государственной власти и государственных должностных лиц в рамках реализации своих полномочий.

Чтобы поддерживать баланс между частными и общественными интересами, правопорядком в мире и мирным урегулированием споров, обществу и государству нужны беспристрастные и независимые посредники,

которые всегда способны разрешить конфликт, прийти на помощь тем, чьи права ущемлены. Лицом, которое выполняет такие обязанности и несет соответствующую ответственность, является омбудсмен.

Аналогичные институты уполномоченных в зарубежных странах, выполняют более широкие функции, которые призваны развивать практику соблюдения прав и интересов личности во всех сферах государственной и общественной жизни. В России Уполномоченный по правам человека в какой-то степени зависит от политической конъюнктуры, что не позволяет осуществлять его цели в полном соответствии.

Помимо этого, в процессе реализации российским омбудсменом своих полномочий важную роль играет советское прошлое страны, и отсутствие практики доминирования прав и свобод человека над государственными интересами. В странах имеющих общую историю авторитарного правления, и их переход к демократии и принятие концепции омбудсмента начались примерно в одно и то же время.

Исходя из этого, целесообразно проанализировать конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в России, с учетом эволюции данного правозащитного института в контексте изменившейся политической обстановки в России.

Объект исследования: общественные отношения, связанные с конституционно-правовым статусом Уполномоченного по правам человека в России.

Предмет исследования: правовые нормы, регулирующие конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в России, а также научные исследования в сфере реализации полномочий Уполномоченного по правам человека в России.

Цель исследования: изучение правовой природы института Уполномоченного по правам человека в России, а также изучение роли данного института в правозащитной деятельности в Российской Федерации.

а) Гипотеза исследования состоит в том, что институт Уполномоченного по правам человека в России является на сегодняшний день политически зависимым от действующей власти, что создает препятствия для полноценной реализации правозащитных функций Уполномоченным на территории России, если:

1) Конституция РФ, и иные нормативные правовые акты в сфере регулирования института Уполномоченного по правам человека в России является формальными,

2) Уполномоченный по правам человека в России реализует свои полномочия не в полной мере в связи с соответствующими установками действующей власти (это что еще за «установки»? – Н.Б.),

3) Уполномоченный по правам человека в России не заинтересован в формировании гражданского общества;

б) для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

4) изучить историю зарождения и развития института Уполномоченного по правам человека в России;

5) проанализировать институт омбудсмена в зарубежных странах;

6) изучить нормативные правовые акты, регулирующие институт Уполномоченного по правам человека Российской Федерации;

7) определить полномочия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;

8) проанализировать проблему реализации института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в соответствии с «духом закона»;

9) определить влияние политического режима Российской Федерации на правозащитную деятельность, включая деятельность уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Теоретико-методологическую основу исследования: Значительный вклад в качестве основы для данной сферы научных знаний внесли ученые:

С.А. Авакьян, М.В. Баглай, Е.И. Козлова, Г.Н. Комкова, О.Е. Кутафин, Н.И. Матузов, А.В. Малько и др.

Методы исследования: в ходе исследования применялись сравнительные методы анализа законодательства и других нормативных документов, изучение научной литературы, обобщение и анализ судебной практики, обзоры докладов Уполномоченного по правам человека в России.

Опытно–экспериментальная база исследования: Конституция Российской Федерации, ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», нормативные правовые акты зарубежных стран в сфере правового регулирования деятельности омбудсменов, материалы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что результаты исследования могут представлять интерес для изучения института Уполномоченного по правам человека в России и практики его функционирования.

Практическая значимость исследования: практическая значимость работы заключается в исследовании реализации Уполномоченным по правам человека своей правозащитной функции на территории Российской Федерации, в контексте существующих политических и общественных реалий.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечивались:

- экспертной оценкой проведенного исследования;
- научной оценкой проведенного исследования.

Личное участие автора в организации и проведении исследования состоит в анализе и написании содержания исследования, выбора пути и направлений исследования, а также выработке предложений практического и теоретического характера по результатам проведенного исследования.

Апробация и внедрение результатов работы велись в течение всего исследования. Его результаты докладывались на следующей конференции:

Белунова С.В., Проблема реализации института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в соответствии с «духом закона» – URL: <https://nauchforum.ru/journal/stud/212> (дата обращения: 29.09.2022).

На защиту выносятся такие положения:

– Институт омбудсмена в России развивался под воздействием, таких факторов, как политизации, личного и профессионального опыта уполномоченных, их низкой приверженности разделению властей, нежелание сосредоточиться на структурных проблемах политической и административной системы, слабое гражданское общество и лишь ограниченное участие в процессе европейской интеграции.

Несмотря на это, в период создания и последующего существования института Уполномоченного по правам человека в России, принимались новые нормативные правовые акты, расширялись права и компетенции Уполномоченных по правам человека и осуществлялись иные действия, направленные на усиление правозащитных функций омбудсменов.

Международные факторы и процессы европейского сотрудничества также существенно повлияли на развитие российского омбудсменства. Одной из причин создания этого института было желание России вступить в Совет Европы, для чего наличие омбудсмена было одним из условий такого вступления.

– Институт омбудсмена является достаточно распространенным в странах мира. Большинство стран, в которых законодательством предусмотрен институт омбудсмена являются демократическими. Наиболее важным вкладом омбудсмена в рамках общественной и государственной деятельности является укрепление верховенства закона, защиты прав человека.

На сегодняшний день, существует общее понимание того, что в условиях демократии права человека гарантируются конституцией

государства и защищаются судебной системой. Однако в новых демократиях жизненно важно иметь не судебный или квазисудебные системы надзора за соблюдением прав человека из-за недобросовестной защиты прав человека в предшествующих развивающимся демократиям авторитарных государств.

В большинстве зарубежных стран, омбудсмен является защитником гражданского общества. Он тесно взаимодействует с гражданским обществом и поддерживает принципы плюрализма. Омбудсмен в зарубежных странах способствует единообразному применению закона, и выявляет неясности в законодательстве.

– Действующее законодательство, регулирующее правовой статус Уполномоченного по правам человека в России, является достаточно актуальным, несмотря на некоторые проблемные аспекты, с позиции формулировки полномочий Уполномоченного. Помимо этого, закон четко не определяет публичные компетенции Уполномоченного в отношении построения в России гражданского общества и правового государства. Фактически, существующие компетенции российского омбудсмана имеют не предупредительный характер, а восстановительный характер.

Полагаю, что в силу неразвитости гражданских институтов в Российской Федерации, было бы целесообразным изменить формулировку статьи 1 ФКЗ от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», и уйти от реактивных функций российского омбудсмана.

Так, часть 3 статьи 1 ФКЗ от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», предлагаю изложить в следующей формулировке: «...способствует предотвращению и восстановлению нарушенных прав...». Расширение компетенции российского омбудсмана позволит распространить его деятельность на совершенствование реализации прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, до этапа их фактического нарушения и последующей минимизации таких нарушений.

– Компетенции Уполномоченного по правам человека в России является достаточно узкими по своему объему, а в некоторых случаях дублируют аналогичные функции прокуратуры, судов и иных органов власти. Вместе с тем, мне представляется, что функции Уполномоченного по правам человека в России должны быть ни сколько административными, сколько политико-административными.

Основная суть деятельности Уполномоченного должна быть сконцентрирована на изменении существующих причин нарушения прав и свобод человека на территории России, которые имеют комплексный характер и вытекают из сущностных проблем государственной и общественной деятельности.

В этом контексте, представляется целесообразным предоставить возможность законодательной инициативы Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, по аналогии с полномочиями региональных омбудсменов, изложенные в статье 13 Федерального закона от 18.03.2020 № 48-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». Наличие законодательной инициативы у федерального омбудсмена позволит вносить изменения в сущностные аспекты нормативно-правовых актов, и тем самым позволить опережать последующие нарушения прав человека в различных сферах человеческой и государственной жизнедеятельности.

Чтобы деятельность Уполномоченного по правам человека была не только реактивной (реакция на произошедшее нарушение прав), но и превентивной (осуществление мер по предотвращению нарушений прав), необходимо внести изменения в статью 13 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», нужно закрепить за ним право действовать по своей инициативе в случаях необходимости предотвращения нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Подобный опыт уже используется в таких странах, как Швеция, Польша, Испания и Чехия. В данном случае речь идет о профилактических

проверках, например, в местах содержания под стражей, учебных заведениях, домов престарелых и других учреждениях, а также, например, о действиях омбудсмана после получения информации из СМИ или других источников, не дожидаясь обращения с нарушениями прав.

– Реализация функций Уполномоченного по правам человека в России, в условиях существующих политических реалий, выглядит неоднозначной. С одной стороны, деятельность уполномоченного по восстановлению прав граждан осуществляется в прежнем порядке, однако отсутствие реакции Уполномоченного по правам человека на массовое ограничение прав граждан, в части гражданских и политических свобод, выглядит не совсем адекватно, с позиции правозащитных аспектов.

Фактически, в России сложилась система, при которой, действует «выборная» системы в части ограничения прав, когда одни категории граждан и организаций ограничиваются в правах, а другие категории граждан и организаций в правах не ограничиваются. Причем основным фактором такого ограничения прав является политическая лояльность к действующей политической власти, что само по себе не характеризует Россию как демократическое государство.

Сформулированные проблемы имеют комплексный характер, решение которого зависит не только от нормативных изменений, но и от изменения политических реалий, при которых человеческие права и свободы, действительно станут высшей ценностью российского государства и общества, а не декларативными терминами, выраженными в Конституции Российской Федерации.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

# **1 Общая характеристика института Уполномоченного по правам человека**

## **1.1 История зарождения и развития института Уполномоченного по правам человека в России**

Институт Уполномоченного по правам человека, является частью системы прав и свобод человека и гражданина в большинстве стран мира.

Учитывая демократический характер рассматриваемого института, его появление в Российской Федерации тесно связано с процессом демократизации позднего СССР и созданием нового государства на принципиально новых началах. С образованием независимых государств начался новый этап реформ в сфере прав человека.

Современная российская Концепция прав человека, отраженная в идеологическом содержании основ Конституции РФ и, прежде всего, ее второй главы, предусматривает следующие принципы:

1) отказ от классового принципа в обеспечении правового статуса личности;

2) признание прав и свобод каждого отдельного человека. Если в социалистической концепции центр тяжести был перенесен на коллективизм, то началась эпоха индивидуализма. «Характерно в этом отношении, что, в отличие от предыдущих революций, в ходе которых была провозглашена Декларация прав человека и гражданина, формирование «социалистического» государства в раннем советском государстве ознаменовалось Декларацией прав трудящихся и эксплуатируемых» [6];

3) признание человека, его прав и свобод высшей ценностью;

4) признание основных прав и свобод человека неотъемлемыми и принадлежащими каждому от рождения.

С последним тезисом можно очень даже поспорить, т.к. право на труд, право избирать (и голосовать на референдуме) и быть избранным и масса

других политических, экономических и даже иных прав вряд ли могут принадлежать несовершеннолетнему субъекту «до рождения».

В СССР теория естественных прав человека отвергалась как буржуазная.

Принцип приоритета международного права в области прав человека. «Права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются в Российской Федерации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и в соответствии с Конституцией РФ» [22].

Следует отметить, что общепризнанные принципы и нормы международного права в области прав человека имеют прямое действие на территории России и не нуждаются в механизме реализации, несмотря на внесение поправок в Конституцию РФ в 2020 году.

Помимо прочего, следует отметить, что Конституция 1993 года, учреждала принцип разделения властей, который предусматривал разделение властных полномочий между тремя ветвями власти. Однако воплощение теории разделения властей в реальной действительности, расширение административного усмотрения привели к отчуждению, по Марксу, личности от государства, возникновению противоречий между их интересами. А такие факторы, как низкий уровень правовой культуры большинства населения (в том числе незнание не только международных нормативных актов, но и внутреннего, своего собственного законодательства), наличие элементов произвола в практике органов публичной власти и т.д., повлияли на появление института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации [1].

В РСФСР первая инициатива по созданию института омбудсмена возникла еще до распада СССР. В ноябре 1991 года Верховный Совет того времени, когда государство еще было советским, Россия приняла Декларацию прав и свобод человека и гражданина, статья 40 которой, предусматривала учреждение Уполномоченного по правам человека, который будет избираться Верховным Советский и подчиняется ему в своей

деятельности. После вступления Декларации в силу соответствующие комитеты Верховного Совета были обязаны предложить проект Закона об Уполномоченном по правам человека, но эта законодательная работа так и не была завершена. Через два года после принятия Декларации Конституция России РФ года также предусматривала создание национального омбудсмана. В январе 1994 года нижняя палата парламента, Государственная Дума, приняла решение избрать временного омбудсмана, который будет действовать, пока соответствующими парламентскими комитетами не будет подготовлен Закон об Уполномоченном по правам человека.

С.А. Денисов полагает, «что создание института Уполномоченного по правам человека в России отвечало не только интересам государства, но и интересам общества, которое в начале 90-х годов активно поддерживало процесс демократизации страны» [8].

Первым омбудсменом России был назначен Сергей Ковалев, депутат Госдумы, всемирно известный диссидент, коллега Андрея Сахарова и один из самых известных российских правозащитников. Хотя Ковалев не имел юридического образования, он обладал значительными знаниями в области защиты прав человека и был одним из авторов Декларации прав и свобод человека и гражданина.

Е.Г. Калинина, полагает, что очевидно Ковалев был полностью предан демократическим идеалам, и его поведение можно объяснить отсутствием достаточных юридических и политических знаний – то, что вряд ли могло произойти в Польше, где омбудсмены были профессорами права [20].

Государственная Дума РФ избрала Уполномоченного по правам человека, хотя закон еще не был принят, омбудсмен не имел четкого статуса, полномочий или, если уж на то пошло, штата и должности. Ковалеву пришлось делать всю работу самому, и неудивительно, что результаты были скромными.

С начала войны в Чечне этот вопрос стал основным направлением деятельности омбудсмана. Ковалев выступал против войны и резко

критиковал действия российской армии в Чечне. Он обвинил армию в серьезном нарушении прав человека, что привело его к открытой конфронтации с правительством и большинством членов Государственной Думы. Желая следить за ситуацией в Чечне, Ковалев открыл Миссию омбудсмена на Северном Кавказе и принял участие в разрешении крупного кризиса с заложниками в городе Буденновске. Однако его деятельность вызвала резкую критику института омбудсмена в целом, и в марте 1995 года Дума отстранила Ковалева от должности, не назначив преемника [32].

Однако после отстранения Ковалева Дума продолжила работу над законопроектом об уполномоченном. Весной 1996 года Законопроект об Уполномоченном по правам человека был принят Думой и направлен в Совет Федерации, верхнюю палату парламента, но Совет отклонил закон, поскольку он давал уполномоченному полномочия создавать местные отделения в подразделениях Федерации. Члены Совета - представители федеральных единиц - предпочли оставить за собой право создавать (или, точнее, избегать создания) местных омбудсменов (что было не выгодно для властей субъектов РФ).

После отклонения, в закон были внесены изменения, и он вступил в силу в марте 1997 года. Данный нормативный правовой акт, получил наименование Федерального конституционного закона от 26.02.1997 «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [46]. Действие данного нормативного акта сохраняется и на сегодняшний день.

После принятия закона Государственной Думе предстояло избрать второго российского омбудсмена. Им стал член фракции КПРФ Олег Орестович Миронов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Поскольку закон не препятствовал политизации должности, на эти выборы в основном повлияли партийные интересы, а не полномочия кандидатов. В апреле 1997 года первая попытка избрать омбудсмена провалилась, поскольку ни один из пяти кандидатов не набрал необходимого числа голосов. В сентябре 1997 года этот сценарий повторялся, и только в мае 1998 года омбудсмен был окончательно избран. Вторым Уполномоченным по правам человека в России стал Олег Миронов, профессор, специалист по конституционному праву, депутат Госдумы от КПРФ (Коммунистическая партия Российской Федерации) и сразу после выборов был назван журналистами и правозащитниками «Красным омбудсменом» [30]. Почти все правозащитники и

По мнению И.В. Зернова, Миронов предпочел «мирный путь»: несмотря на свое юридическое образование и профессиональный опыт члена Думы и ученого-юриста, в качестве омбудсмана он мало участвовал в попытках внести изменения в законодательство, хотя много говорил об общей необходимости внесения изменений в законы и нормативные акты в различных областях [15].

Важно отметить, что при сравнении омбудсменов России и стран Восточной Европы начала 90-х годов, можно сделать вывод о том, что первые отечественные уполномоченные по правам человека старались избегать решения государственных задач, в частности касающихся изменению подходов к правам человека в России, на институциональном уровне.

По мнению Т.В. Колобова, «существует много возможных причин минималистского подхода Миронова и избегания общих проблем. Прежде всего, Миронов стал свидетелем падения своего предшественника Ковалева, после того, как он выступил против правительства из-за войны в Чечне, которая была одной из самых серьезных проблем России в то время. Вероятно, сыграло свою роль и политическое прошлое Миронова» [25].

Будучи членом Коммунистической партии, он уделял гораздо меньше внимания таким вопросам, как разделение властей, верховенство закона и воспитание демократии, чем его коллеги в других странах. Но КПРФ подняла социальное знамя и выступала главным защитником российского народа, страдающего от беспрецедентных экономических реформ и почти полного

---

активисты гражданского общества считали, что член Коммунистической партии не сможет продвигать права человека, верховенство закона и демократические ценности, поскольку они чужды коммунистической доктрине. Многие также считают, что Миронов был избран на этот пост из-за заинтересованности коммунистов в получении контроля над этим учреждением в рамках их борьбы против Президента РФ Б.Н. Ельцина и Правительства [24]. Поскольку первый омбудсмен Сергей Ковалев работал один, без профессиональной структуры, Миронову пришлось определить, как будет работать этот офис. Как и его коллеги в других странах, он должен был решить, следует ли сосредоточиться на общих структурных недостатках законодательства, реформах государственной службы и правовом образовании или заниматься в основном личными жалобами, не пытаясь улучшить государственную систему в целом.

краха российской экономики и системы социального обеспечения. Для О.О. Миронова сосредоточение внимания на жалобах отдельных граждан, вероятно, было неотъемлемой частью его социально-экономических взглядов.

В конце 2000 года институт уполномоченного пережил внутренний кризис, когда несколько работников опубликовали открытое письмо, обвинив Миронова в «приверженности западным, наднациональным идеалам прав человека». Многие наблюдатели, особенно из правозащитных организаций, предположили, что это письмо было спонсировано «сверху», а новое Правительство РФ (в марте 2000 года Президентом РФ был избран В.В. Путин) пыталось избавиться от Миронова.

В мае 2003 года срок полномочий Миронова истек. 21 июня Дума не смогла избрать ни одного и восьми кандидатов. Следующий тур выборов состоялся в феврале 2004 года, и бывший кандидат в президенты, известный политик Владимир Лукин, был избран третьим Российский омбудсменом. В отличие от своих предшественников, Лукин не имел ни юридического образования, ни опыта работы в области прав человека. Он был историком, специализирующимся на международных отношениях, и провел свою карьеру вдали от защиты прав граждан, занимая пост посла в Соединенных Штатах, вице-спикера Думы и одного из лидеров продемократической партии «Яблоко».

Лукин продолжил путь Миронова и занимался общими проблемами российского общества, законодательства и государственной службы, он делал это осторожно и взвешенно, без явной критики государственных органов и особенно Президента РФ. Ежегодный отчет Лукина, опубликованный в начале 2005 года [12], определяет широкий круг проблем, затрагивающих права и свободы российских граждан, но не содержит конкретных данных об этих проблем, ни конкретных предложений по их решению. Кроме того, в докладе также рассматриваются вопросы, не связанные с обязанностями омбудсмена. Например, обсуждая проблему

нелегальных иммигрантов и иностранных рабочих, Лукин делает это с точки зрения национальной безопасности и геополитических интересов России, что совершенно чуждо его обязанностям уполномоченного по права человека. Во многих других интервью, публикациях и заявлениях Лукин касался международных отношений и национальной безопасности, которые, как предполагается, не являются частью его работы в качестве омбудсмена.

Еще одним аспектом деятельности Лукина являлась попытка сделать структуру уполномоченного более заметной для общества. Например, в автобиографии Лукина, опубликованной на сайте омбудсмена, он представляет себя обычным человеком с такой же историей жизни, как и у других российских граждан.

Лукин пробыл в должности Уполномоченного по правам человека до 2014 года. В том же году, на эту должность была назначена Э.А. Панфилова, которая ранее уже занималась правозащитной деятельностью, а также работала в органах исполнительной и законодательной власти Российской Федерации. Несмотря на то, что она пробыла на должности два года, за этот период, российский институт Уполномоченного по правам человека был оценен на международном уровне, и была подтверждена приверженность данного института Парижским принципам [42].

Несмотря на столь высокую международную оценку российского института омбудсмена, в период с 2014 по 2016 год наблюдалось значительное ограничение прав и свобод человека и гражданина, которые ограничивались с середины 2000-х годов. В большей степени это касалось политических прав граждан.

С того же периода времени, как отмечает О.В. Зиборов, А.А. Кальгина наблюдается активное снижение роли российского омбудсмена в правозащитных функциях, в силу усиления государственного контроля во всех сферах жизнедеятельности общества [16].

В 2016 году должность омбудсмена заняла Т.Н. Москалькова (занимает данную должность по сей день), выходец из структуры Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД РФ).

Назначение на правозащитную должность генерала МВД РФ, по мнению ряда экспертов, означало ту эволюцию, которую прошел не только институт Уполномоченного по правам человека в России, но и политический режим России, который первоначально базировался на демократических принципах и правах человека, а по итогу перешел к авторитарному стилю политической системы.

В период исполнения обязанностей действующего омбудсмена были приняты федеральные законы, существенно ограничивающие свободу слова, информации, политических прав граждан, в частности был принят закон об иноагентах, ликвидированы частные и независимые СМИ, разорваны связи с такими международными институтами как Совет Европы, Европейский суд по правам человека и т.п.

Вместе с тем, в 2009 году была учреждена должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, которая осуществляет правозащитные функции в сфере ювенальной юстиции. В разные периоды, после учреждения этой должности её занимали:

- «– А.И. Головань (1 сентября — 26 декабря 2009);
- П.А. Астахов (30 декабря 2009 — 9 сентября 2016);
- А.Ю. Кузнецова (9 сентября 2016 — 29 сентября 2021);
- М.А. Львова-Белова (с 27 октября 2021)» [57].

Деятельность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка регулируется Федеральным законом «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» от 27.12.2018 № 501-ФЗ [47].

Также стоит отметить, что в 2012 году была учреждена должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей Российской Федерации (бизнес-омбудсмен), которую с момента создания и по сегодняшний день занимается Б.Ю. Титов.

Таким образом, Конституция РФ учредила должность и закрепила институт омбудсмана (части 1 статьи 103). Учреждение данной должности создало предпосылки для последующего принятия нормативных правовых актов, определяющих правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Институт омбудсмана в России развивался под воздействием, таких факторов, как политизации, личного и профессионального опыта уполномоченных, их низкой приверженности разделению властей, нежелание сосредоточиться на структурных проблемах политической и административной системы, слабое гражданское общество и лишь ограниченное участие в процессе европейской интеграции.

Несмотря на это, в период создания и последующего существования института Уполномоченного по правам человека в России, принимались новые нормативные правовые акты, расширялись права и компетенции Уполномоченных по правам человека и осуществлялись иные действия направленные на усиление правозащитных функций омбудсменов.

Международные факторы и процессы европейского сотрудничества также существенно повлияли на развитие российского омбудсменства. Одной из причин создания этого института было желание России вступить в Совет Европы, для чего наличие омбудсмана было одним из условий такого вступления.

Кроме того, Российская Федерация должна была привести свое законодательство в соответствие со стандартами Совета Европы и Европейской конвенцией о правах человека 1950 года (Римская конвенция). Членство в Совете Европы не только помогло в создании института омбудсмана, но и предоставило ему больший контроль над деятельностью органов государственной власти Российской Федерации.

## 1.2 Институт омбудсмена в зарубежных странах

Институт омбудсмена зародился в Швеции. В 1809 году национальный парламент, риксдаг, учредил должность риксдагенского омбудсмена по вопросам юстиции.

Омбудсмен по-шведски означает «представитель». Риксдаг (парламент Швеции) возложил на первого обладателя этого поста задачу осуществлять надзор за тем, чтобы суды и органы власти действовали в соответствии с законом. Таким образом, цель состояла в том, чтобы защитить права граждан.

1809 год стал поворотным моментом в истории Швеции, когда омбудсмен покинул королевскую службу и перешел под контроль парламента Швеции — риксдага. С этого момента он был обязан представлять ежегодный отчет о своей работе по мониторингу администрации, правосудия, а также религиозных организаций.

Необходимо учитывать тот факт, что в то время в Швеции были сформированы две должности:

канцлер юстиции, который оставался под юрисдикцией короля и числился государственным должностным лицом;

омбудсмен юстиции, подотчетный органу, который его избрал, но в то же время независимый в осуществлении своей деятельности.

Позже, во второй половине XX века, в связи с развитием экономики, социальной и духовной сфер, было принято решение дифференцировать омбудсменов по видам деятельности: например, один отвечает за социальные вопросы; второй решает вопросы в области финансов и т.д [41].

Следуя шведской модели, в Финляндии в 1920 году была создана должность парламентского омбудсмена. Таким образом, институт финского омбудсмена является вторым старейшим в мире.

В середине XX века институт омбудсмена распространился на другие страны Северной Европы. В Дании должность омбудсмена Фолькетингетов

(наименование парламента в Дании) была создана в 1955 году. В Норвегии первый омбудсмен Стортингета (парламент в Норвегии) вступил в должность в 1962 году. В обеих этих странах полномочия омбудсмена более ограничены, чем в Швеции и Финляндии. Позже учреждение распространилось на другие части мира, в основном следуя датской модели.

Две мировые войны оказали колоссальное значение на формирование институтов омбудсмена в странах Европы. После Второй мировой войны человечество осознало, что настоящая демократия может быть построена только в том случае, если приоритет прав человека превалирует над государственными интересами. В свою очередь, для достижения этого государство должно обеспечить полную и стабильную систему сдерживания и гарантий, при которой население сможет чувствовать себя стабильно и безопасно. Однако соотношение и разграничение государственных и частных интересов всегда является сложной задачей [7].

В 1970-е годы институт омбудсмена появился в Новой Зеландии, провинциях Канады и штатах Австралии. С тех пор учреждения такого рода были созданы в большинстве европейских стран.

Функции омбудсмена также были созданы в странах Центральной и Восточной Европы с 1970-х годов. Учреждение известно в некоторых странах Африки, многих странах Центральной и Южной Америки, а в настоящее время также в странах Азии и Тихого океана [26].

По данным Международного института омбудсменов (далее - IOI), в настоящее время омбудсмены есть примерно в 140 странах. Однако некоторые из них являются региональными или местными. Италия и Германия являются примерами стран, в которых нет парламентских омбудсменов.

Европейский союз создал пост европейского омбудсмена в 1995 году. Задачей европейского омбудсмена является надзор за действиями профсоюзных институтов для обеспечения соблюдения ими принципов надлежащего управления.

Первым должностным лицом этого офиса был Якоб Сёдерман, который ранее был парламентским омбудсменом Финляндии. Нынешний действующий президент - Эмили О'Рейли из Ирландии.

Слово «омбудсман» шведского происхождения и означает «представитель». Должность «Уполномоченный по правам человека» является тождественным понятию «омбудсмен» [28].

Согласно Колумбийской энциклопедии, «как правительственный агент, выступающий в качестве посредника между гражданами и правительственной бюрократией, омбудсмен обычно независим, беспристрастен, общедоступен и уполномочен только рекомендовать» [9].

Более четко Американская ассоциация адвокатов указывает, что «омбудсмен – это должность, предусмотренная конституцией или решением законодательного органа или парламента и возглавляемая независимым государственным должностным лицом высокого уровня, ответственным перед законодательным органом, который получает жалобы от пострадавших лиц на правительственные учреждения, должностных лиц и служащих или который действует по собственной инициативе, и который имеет право проводить расследования, рекомендовать меры по исправлению положения и выпускать отчеты о состоянии защиты прав человека в конкретной стране».

Следовательно, влияние омбудсмана основывается исключительно на независимости, беспристрастности, объективности, авторитете, компетентности и престиже должности, а не на его законодательной или исполнительной власти.

Омбудсмен либо назначается главой государства, либо избирается парламент на срок от 4 до 8 лет. Поскольку в странах существуют различные системы государственного управления и законодательства, функции и полномочия омбудсменов могут быть различными в разных странах.

В настоящее время в мире существуют две основные модели омбудсменов. Первая модель основана на шведской системе, которую именуют в качестве «классической системы». Эта модель позволяет

омбудсменам иметь очень широкий мандат и существенные полномочия при защите прав и свобод гражданина перед органами государственной власти. Мандат охватывает не только правозащитную функцию с органами государственного и муниципального управления, но и включает надзор за процессуальной и административной деятельностью судов.

Классический омбудсмен также имеет право возбуждать уголовное преследование или принимать решение о том, что государственный служащий должен быть привлечен к ответственности в суде за уголовные преступления. Этот вариант используется всего несколько раз в год, но он придает больше силы замечаниям и мнениям, которые омбудсмен обнародует.

Вторая модель - это датская версия (с 1953 года), которая сосредоточена только на государственном управлении, исключая судебную власть объема полномочий омбудсмена. Эта модель фокусируется особенно по проблемам в деятельности государственного управления. Датская модель является наиболее широко практикуемой в мире.

Кроме того, институт омбудсмена можно разделить на модели в зависимости от способа их функционирования: реагирующий (реактивный) и проактивный (инициативный) омбудсмен.

Реагирующий омбудсмен ожидает жалобы и принимает меры по вопросам или проблемам, которые были выдвинуты самим гражданином.

Инициативный омбудсмен выявляет вызывающие озабоченность вопросы, проводит проверки и инициирует расследования без каких-либо подсказок. Например, институт омбудсмена в Великобритании относится к «реагирующему», в то время как одна из них в Швеции внимательно следит за государственным управлением и принимает активные меры для обеспечения соблюдения стандартов.

Омбудсмена называют «уполномоченным» в Великобритании и во многих других англо-саксонских странах, «посредником» во франкоязычных странах и «защитником» в испаноязычных странах [10].

Должность омбудсмена в разных странах также именуется по-разному. Так, в Мексике это «Национальная комиссия по правам человека», в Гватемале «Советник по правам человека», в Словении «Омбудсмен по правам человека» (Словения), в Польше «Защитник прав».

Несмотря на то, что зарождение института омбудсмена восходит к XVIII веку, интенсивное распространение данного института стало осуществляться с середины XX века. За более чем пятьдесят лет не только увеличилось число омбудсменов во всем мире, но и изменилась концепция реализации им правозащитных функций, которая обогатилась новыми демократическими принципами и содержанием.

Сегодня омбудсмен может быть связан с другими национальными и международными институтами, а также с национальным правительством и парламентом.

Во многих странах институт омбудсмена существует не только на уровне национального правительства, но и на региональном и муниципальном уровне.

Есть учреждения, в которых есть свои собственные омбудсмены, и страны, в которых есть ряд специализированных омбудсменов для таких секторов, как здравоохранение, банковское дело и финансы.

Например, в Соединенных Штатах термин «омбудсмен» используется более широко для описания любого механизма, используемого частными организациями (например, крупными коммерческими корпорациями, больницами и университетами), а также правительством для расследования жалоб на административные злоупотребления. Более того, с 1965 года, когда первая неправительственная организация создала институт омбудсмена в Канаде, сотни организации гражданского общества во всем мире приняли эту концепцию.

Наблюдается растущая тенденция сочетать традиционную функцию омбудсмена как защитника граждан от административных злоупотреблений с ролью надзора за соблюдением прав человека.

По словам С. Хантингтона, в мире было три волны демократии. Впоследствии каждая волна демократии порождала множество омбудсменов. Это указывает на неотделимость концепции омбудсмeна от демократических ценностей [61].

Однако, как описал Ричард Склар в книге «Развивающаяся демократия» (1987) [62], актуальность этой идеи для стран третьего мира была поставлена под сомнение аналитиками, которые утверждают, что она предполагает стабильный конституционный порядок, дух гражданской ответственности и толерантную политическую культуру.

К 1983 году исследования выявили непредвиденные адаптации института омбудсмeна, который неизменно укрепляет свободу и демократию, несмотря на отсутствие предполагаемых культурных предпосылок для его успеха [59].

Институт омбудсмeна успешно выжил сначала в новых независимых государствах Африки и Азии, а затем в государствах, переживших период авторитарного правления в Латинской Америке и Восточно-Центральной Европе. Согласно последним данным Международного института омбудсмeна, к 2001 году управление омбудсмeна в национальном уровне государственного управления существует примерно в 110 странах по всему миру, что значительно больше по сравнению с 21 страной в 1983 году и 40 странами в 1998 году [60].

Являясь одним из наиболее эффективных инструментов защиты прав граждан от негативных аспектов государственного управления, омбудсмен помогает проложить путь к построению законопослушного демократического государства. Было признано, что омбудсмен является важным органом для повышения подотчетности и прозрачности государственного управления.

Полномочия омбудсменов от страны к стране, так же имеют свои особенности. В некоторых странах, особенно в тех, в которых институты омбудсмeна существуют дольше всего, омбудсмен осуществляет функции

надзора за судами. Омбудсмен Финляндии «следит за тем, чтобы суды... соблюдали закон и выполняли свои обязанности. Парламентский омбудсмен особенно... принимает соответствующие меры, если судья... признал себя виновным в обмане, пристрастности или грубой небрежности, нарушил права гражданина или превысил свои полномочия» [14]. Кроме того, омбудсмен имеет компетенции на возбуждение уголовного дела против президента или члена Верховного суда или Высшего административного суда.

Посредник во Франции следит за тем, чтобы правосудие не осуществлялось в условиях, неудовлетворительных для заинтересованных сторон. Народный Защитник Грузии может направить «рекомендации соответствующим судебным органам о пересмотре вступивших в законную силу судебных решений, если он считает, что нарушение прав человека, имевшее место в ходе судебного разбирательства, может оказать существенное влияние на окончательный приговор суда». Уполномоченный Польши по защите гражданских прав может «подавать чрезвычайную апелляцию на каждый окончательный и вступивший в законную силу приговор» [43].

В некоторых странах омбудсмены имеют компетенции в отношении конституционности и законности нормативных актов и административных правил. В Дании, Финляндии, Литве, Норвегии и Румынии омбудсмен может информировать соответствующие политические органы о любых законодательных или нормативных недостатках правовых актов.

В Албании, Чешской Республике, Финляндии, Франции, Грузии, Молдове, Польше и Испании омбудсмен может вносить предложения по улучшению законодательства, то есть обладает законодательной инициативой.

В Албании, Австрии, Венгрии, Молдове, Польше, Португалии, России и Украине омбудсмены могут обращаться в Конституционный суд с заявлением о признании незаконным или неконституционным, толковании или признании недействительным нормативно-правового акта.

Важными компетенциями омбудсмена в процессе реализации им своих полномочий является обращение в органы государственной власти, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина.

В Норвегии, Португалии, Словакии и Швеции омбудсмен может информировать соответствующие административные или дисциплинарные органы о неправомерных действиях отдельных лиц.

Хорватии, Чешской Республике, Грузии, Словении омбудсмен может предложить или потребовать возбуждения административного, дисциплинарного или уголовного производства, в случаях выявления нарушения прав и свобод граждан. В Молдове, Финляндии и Польше омбудсмен может распорядиться о возбуждении дисциплинарного производства.

В Литве и Молдове омбудсмен может подать в суд за неправомерное поведение должностного лица. В Польше омбудсмен может вмешиваться в гражданские или дисциплинарные дела. В Греции, Литве, Португалии и Словакии омбудсмен может информировать органы прокуратуры о предполагаемых уголовных преступлениях [13].

Несмотря на столь обширные права и компетенции в сфере защиты прав и свобод граждан, в большинстве стран мира, где существует институт омбудсмена, данная должность является государственной. Однако, несмотря на тесную связь с правительственной бюрократией, концепция омбудсмена пользуется популярностью в большинстве демократических стран мира.

Несколько международных учреждений, включая Организацию Объединенных Наций, Всемирный банк и Европейский союз, в дополнение к «государственным омбудсменам», создали аналогичные институты в рамках своих международных организаций.

Таким образом, институт омбудсмена является достаточно распространенным в странах мира. Большинство стран, в которых законодательством предусмотрен институт омбудсмена являются демократическими.

Наиболее важным вкладом омбудсмана в рамках общественной и государственной деятельности является укрепление верховенства закона, защиты прав человека.

На сегодняшний день, существует общее понимание того, что в условиях демократии права человека гарантируются конституцией государства и защищаются судебной системой. Однако в новых демократиях жизненно важно иметь не судебный или квазисудебные системы надзора за соблюдением прав человека из-за недобросовестной защиты прав человека в предшествующих развивающимся демократиям авторитарных государств.

В большинстве зарубежных стран, омбудсмен является защитником гражданского общества. Он тесно взаимодействует с гражданским обществом и поддерживает принципы плюрализма. Омбудсмен в зарубежных странах способствует единообразному применению закона, и выявляет неясности в законодательстве.

## **2 Правовое регулирование института Уполномоченного по правам человека**

### **2.1 Нормативные правовые акты, регулирующие институт Уполномоченного по правам человека Российской Федерации**

В России существует множество административных и судебных органов, задачей которых является оперативное разрешение конфликтов. Однако, несмотря на это обстоятельство, многие люди по-прежнему чувствуют себя незащищенными и в некоторых ситуациях даже беспомощными, например, в силу отсутствия юридического образования.

Из-за ограниченности средств, длительного времени рассмотрения дела или просто незнания определенных средств защиты многие люди не хотят начинать длительные, иногда разрушительные судебные разбирательства, поэтому в процессе эволюции человечества институт омбудсмена был разработан как один из методов защиты своих собственных права. На данный момент этот институт является эффективным индикатором существующей системы защиты прав человека.

В настоящее время правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации регулируется следующими актами: Конституцией России и Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Конституционный Суд РФ также выразил свою позицию относительно роли данного правозащитного института: «Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации является конституционным органом, созданным для обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами» [36].

Аналогичное мнение выразил Верховный Суд Российской Федерации: «...как следует из положений закона, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и его сотрудники являются государственным органом, созданным для обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдение и уважение государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. То Уполномоченный независим и неподотчетен никаким государственным органам и должностным лицам при осуществлении своих полномочий» [37].

Также важно отметить Федеральный закон № 48-ФЗ от 18.03.2020 г. «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», направленный на обеспечение и реализацию прав человека и права граждан на федеральном и региональном уровнях.

Кроме того, важно обратить внимание на то, что в России помимо Уполномоченного по правам человека существуют омбудсмены и в других сферах:

- Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей») [48];
- Уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг (Федеральный закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг») [49];
- Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка (Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации») [50].

В 2013 году Президент РФ В.В. Путин озвучил идею создания должности уполномоченного по правам инвалидов. Рассматривая цифровую трансформацию общества и проблемы такой трансформации, важно отметить предложение о создании цифрового омбудсмена. На данный момент нормативного правового акта регулирующего его деятельность на данный

момент нет, однако сама идея введения такого института является достаточно актуальной.

Однако, по мнению ряда авторов, подобное разделение и ответвление института омбудсмана в Российской Федерации, создает дополнительные структуры, без повышения определенной эффективности деятельности самих уполномоченных [17].

Полагаю, что создание дополнительных должностей уполномоченных в Российской Федерации дистрибутивно, так как следует сосредоточиться на решении существующих проблем в деятельности Уполномоченного по правам человека. Все же специальные направления правозащитной деятельности в специфических сферах жизнедеятельности, следует интегрировать в институт существующего Уполномоченного по правам человека в России.

При этом, М.М. Пахомов, отмечает, что эти институты были созданы не ради усложнения бюрократической системы государства и дополнительных трудностей. Необходимость в омбудсменах в этих областях была связана с актуальной повесткой дня того времени и вызовами общества [40]. Например, в связи со сложной экономической ситуацией в стране была учреждена должность уполномоченного при Президенте по защите прав предпринимателей для преодоления административных барьеров и давления неквалифицированных государственных служащих и коррупционных правонарушений.

В качестве примера, иллюстрирующего «узкие» функции омбудсмана, можно сослаться на зарубежный опыт, в частности, германский. Статья 45-в Основного закона Федеративной Республики Германия гласит: «Для защиты основных прав уполномоченный Бундестага по обороне назначается в качестве вспомогательного органа Бундестага при осуществлении парламентского контроля. Детали регулируются федеральным законом».

Основной задачей военного омбудсмана в Германии является защита военнослужащих, которые являются такими же полноправными и

полноправными гражданами своей страны, как и обычные жители. В рамках своей работы комиссар обороны Бундестага имеет право требовать от Федерального министерства обороны, а также от других официальных органов информировать его и предоставлять информацию и возможность ознакомиться с материалами дела в любое время. Кроме того, немецкий военный омбудсмен имеет право посещать любое подразделение бундесвера (вооруженных сил Федеративной Республики Германия) в любое время без предварительного уведомления[29].

Помимо перечисленных нормативных правовых актов, регулирующих в России институт омбудсмана, это институт действует и в субъектах Российской Федерации. Деятельность Уполномоченных по правам человека в российских регионах регулируется на основании региональных НПА. Следует отметить, что фактически большинство из них в формулировках имеют схожие положения.

Региональный статус уполномоченных регулируется в соответствии с Федеральным законом от 18.03.2020 № 48-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» [50].

Правовой статус Уполномоченного по правам человека в России, в основе своей, регулируется Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Помимо данного нормативного правового акта, деятельность Уполномоченного по правам человека в России регулируется Конституцией Российской Федерации, международными и национальными нормами права.

В контексте роли и значения международных нормативных правовых актов, имеются некоторые сложности связанные с событиями 2022 года, когда Российская Федерация официально прервала свое участие в Совете Европы и выразила публичное не принятие «европейский ценностей», в сфере прав человека. Помимо этого, настороженность вызывает уход России

из Европейского суда по правам человека, который играл очень важную роль на протяжении двадцати лет в защите прав и свобод человека и гражданина в России.

Так, несмотря на то, что Российская Федерация принимает нормы международного права, в качестве правовых норм своей национальной правовой системы, принятие судебных решений международных судебных инстанций и иностранных судов в качестве обязательных к применению на территории Российской Федерации, не всегда является таковым [38].

Нынешние процедуры и критерии назначения, увольнения и наказания судей по-прежнему не обеспечивают достаточных гарантий объективного и справедливого судебного разбирательства, а судьи по-прежнему подвержены давлению со стороны влиятельных политических и экономических кругов.

Формулировка «имеющий познания в области прав и свобод человека и гражданина», по моему мнению, является достаточно широкой для толкования и может включать себя неограниченный перечень «познаний». Помимо этого статья 6 ФКЗ от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», включает формулировку «опыт их защиты». Речь идет о наличии опыта защиты прав человека и гражданина у кандидата на должность Уполномоченного по правам человека в России. Закон также не конкретизирует, каким образом этот «опыт» должен быть реализован. Так, действующий Уполномоченный по правам человека в России Т.Н. Москалькова, строила свою карьеру в системе МВД РФ, которую нельзя назвать правозащитной. Все же следует разграничивать понятие «правоохранительной» и «правозащитной деятельности».

Полагаю, что «правоохранительная деятельность» направлена на охрану существующих общественных отношений, тогда как «правозащитная деятельность» больше связана с защитой закона от его не правильного применения, соблюдения, либо исполнения.

Подобные критерии могут легко привести к политизации должности или даже к избранию некомпетентного омбудсмена, при отсутствии положений закона, препятствующих этому.

Хотя омбудсмен избирается Государственной Думой, кандидатуры могут быть предложены не только Членами Государственной Думы или Совета Федерации, но и Президентом Российской Федерации, что чаще всего осуществляется именно таким образом [18].

Это положение может серьезно скомпрометировать разделение властей, поскольку президент может повлиять на процесс выбора омбудсмена и попытаться привести к власти своего «сторонника». Омбудсмен избирается на один пятилетний срок и может быть переизбран максимум на два срока.

Уполномоченный должен быть политически нейтральным, не должен участвовать в политической деятельности или быть связан, с каким-либо политическим органом. У него не может быть никакого другого занятия, кроме преподавания или научной работы [35].

Уполномоченный по правам человека в России пользуется юридическим иммунитетом, несет ответственность перед парламентом и может быть уволен им единолично. Как и во многих других в странах с переходной экономикой главной задачей уполномоченного является защита прав и свобод человека, а не просто надзор за государственной службой. Омбудсмен не может навязывать свои решения поднадзорным органам и может только давать рекомендации, как в других государствах. Однако надзорные органы обязаны оказывать содействие уполномоченному в его работе, предоставлять ему свободный доступ ко всей запрашиваемой информации и, получив рекомендации омбудсмена, сообщать о предпринятых шагах. Уполномоченный также может предлагать поправки к законодательству, хотя он не может инициировать законодательный процесс. Он имеет право обратиться в Конституционный суд, но в этом плане ничем не отличается от всех российских граждан.

Таким образом, действующее законодательство, регулирующее правовой статус Уполномоченного по правам человека в России, является достаточно актуальным, несмотря на некоторые проблемные аспекты, с позиции формулировки полномочий Уполномоченного. Помимо этого, закон четко не определяет публичные компетенции Уполномоченного в отношении построения в России гражданского общества и правового государства. Фактически, существующие компетенции российского омбудсмана имеют не предупредительный характер, а восстановительный характер.

Полагаю, что в силу не развитости гражданских институтов в Российской Федерации, было бы целесообразным изменить формулировку статьи 1 ФКЗ от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», и уйти от реактивных функций российского омбудсмана.

Так, часть 3 статьи 1 ФКЗ от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», предлагаю изложить в следующей формулировке: «...способствует предотвращению и восстановлению нарушенных прав...». Расширение компетенции российского омбудсмана позволит распространить его деятельность на совершенствование реализации прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, до этапа их фактического нарушения и последующей минимизации таких нарушений.

## 2.2 Полномочия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

«Одним из главных способов реализации Уполномоченным своих контрольных функций является процесс рассмотрения жалоб граждан. К нему могут обратиться как граждане РФ, так и иностранные граждане, а также лица без гражданства. Жалоба должна быть подана не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод или с того дня, когда гражданину стало известно об их нарушении. Однако если имеются особые обстоятельства, Уполномоченный может принять жалобу к рассмотрению, даже когда сроки истекли. Уполномоченный рассматривает жалобы граждан только в том случае, если ранее гражданин обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном или административном порядке, но остался не согласен с принятым решением» [55].

Законодательство наделяет Уполномоченного определенными правами при рассмотрении жалобы.

А.М. Османова, пишет: «омбудсмен вправе поручать соответствующим компетентным лицам и органам производство экспертиз и подготовку заключений по вопросам, подлежащим разрешению в ходе рассмотрения жалобы; беспрепятственно посещать любые государственные органы и учреждения, общественные и частные организации, органы местного самоуправления; знакомиться с уголовными, гражданскими делами, делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, и т.д. В то же время Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ» [39].

Предоставление Уполномоченному определенных законодательных полномочий, в частности, информации, составляющей государственную, коммерческую либо иную охраняемую законом тайну, должно

осуществляться в соответствии с законами РФ и не нарушать законодательства о персональных данных, ведь обрабатывает эту информацию огромный круг аппарата Уполномоченного.

Р.И. Страх, отмечает, что «к сожалению, Конституция РФ не наделила Уполномоченного правом законодательной инициативы. Между тем практика зарубежных стран свидетельствует, что решение многих проблем, с которыми обращаются граждане к омбудсмену, напрямую зависит, как уже говорилось, от изменения действующего законодательства. Поэтому обладание таким правом усилило бы, на наш взгляд, статус этого должностного лица, предоставило бы ему возможность оказывать влияние на правотворчество, инициировать реформы в области прав человека. Важной функцией деятельности Уполномоченного должен стать не только анализ и выявление тенденций, актуальных проблем в различных сферах, где наиболее часто встречаются нарушения прав граждан, но и на основе этих данных право вносить в парламент предложения об изменении законов или принятии новых законодательных актов, что значительно усилило бы его позиции. Наличие в Законе нормы о праве Уполномоченного обращаться к субъектам законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении законодательства видимо недостаточно» [44].

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе: обратиться в суд с заявлением в защиту нарушенных прав и свобод, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе; обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, нарушившего права 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; обратиться в Конституционный Суд

РФ с жалобой о нарушении конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Одной из классических форм реагирования Уполномоченного при обнаружении в ходе рассмотрения жалобы гражданина нарушения его прав и свобод является заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления нарушенных прав и свобод. Так, еще в апреле 1999 г. Уполномоченный подготовил заключение о несоответствии положений Закона «О милиции», допускающих применение силы, ст. 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Принятое Уполномоченным в ходе рассмотрения жалобы заключение может предано огласке. Так, в газете «Аргументы и факты недели» есть рубрика Уполномоченного, а также и «Парламентской газете», «Российской газете» и некоторых других СМИ. Обязанность публиковать информацию о деятельности Уполномоченного несут только те периодические издания (печатные и электронные), которые в той или иной мере финансируются из бюджетных средств, а также те, в которых учредителем или одним из них является государственная структура.

В результате рассмотрения жалоб граждан, а также при получении иным путем информации о грубых и массовых нарушениях прав и свобод граждан Уполномоченный имеет право выступать по этому поводу на очередном заседании Государственной Думы с докладом. Кроме того, Уполномоченный вправе обратиться к депутатам Государственной Думы с предложением создать специальную парламентскую комиссию по изучению и расследованию фактов нарушений прав и свобод граждан, провести по этим вопросам парламентские слушания.

Важной формой реагирования является ежегодный доклад парламенту. Кроме представления доклада Совету Федерации и Государственной Думе Уполномоченный обязан направить его в другие высшие органы государства: Президенту РФ, Правительству РФ, Конституционному Суду РФ,

Верховному Суду РФ, Высшему Арбитражному Суду РФ, Генеральному прокурору РФ.

Все ежегодные доклады Уполномоченного должны быть доведены до всеобщего сведения. В этих целях они подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете».

«В случае необходимости для привлечения особого внимания к отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации Уполномоченный имеет право направлять специальный доклад в Государственную Думу. Так, в 2007 г. Уполномоченный направил специальный доклад «О соблюдении на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания». Специальные доклады по отдельным конкретным вопросам могут быть опубликованы по решению Уполномоченного в «Российской газете» и в других изданиях» [2].

Для усиления гарантий деятельности Уполномоченного законодательство РФ предусматривает юридическую ответственность за вмешательство в его деятельность. Так, в соответствии со ст. 17.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КОАП РФ) «Воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» вмешательство в деятельность Уполномоченного в целях повлиять на его решение, неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных Законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», а равно воспрепятствование деятельности Уполномоченного в иной форме влечет наложение административного штрафа [23].

Институт Уполномоченного не может функционировать без рабочего аппарата, выполняющего определенные функции, связанные с юридическим, организационным, информационно-справочным, научно-аналитическим и иным обеспечением деятельности Уполномоченного. Законодательством допускается возможность создания при Уполномоченном научно-экспертно-консультативного совета.

Институт Уполномоченных учрежден Республике Башкортостан, Астраханской, Воронежской, Ленинградской, Самарской, Саратовской, Свердловской и Смоленской областях, в Москве и практически во всех субъектах РФ.

Названный Закон не регламентирует взаимоотношения между федеральным и региональными Уполномоченными. А между тем, целесообразно законодательно разграничить их компетенции с учетом конституционного разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [51].

Конституционное введение института Уполномоченного по правам человека в нашей стране явилось важным шагом в развитии демократических процессов, направленных на дальнейшее укрепление статуса личности, гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина.

Комплексный подход к решению проблемы, касающейся формирования нормативной правовой базы института Уполномоченного, т.е. принятие законодательных актов не только на федеральном уровне, но и в субъектах РФ, с учетом специализированной деятельности Уполномоченных позволит ликвидировать существующие пробелы в сфере функционирования механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина, а также окажет положительное влияние на стимулирование позитивной деятельности государственной администрации.

В связи с тем, что не все решения конституционных и уставных судов субъектов РФ исполнены и могут не исполняться в будущем, в законодательстве должен быть предусмотрен механизм конституционно-правовой ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение решений этих судов.

Применительно к КС РФ исследователи указывают причины, по которым решения Конституционного Суда не получают должного и

оперативного исполнения. Такая практика, по мнению Н.В. Витрука, «связана с рецидивами правового нигилизма, с ложным пониманием должностными лицами защиты интересов населения, с убеждением в первенстве целесообразности над конституционностью и законностью, с амбициями региональных лидеров, с недостаточной реакцией федеральных властей, с нежеланием судов общей и арбитражной юрисдикции, других государственных органов менять сложившуюся правоприменительную практику в соответствии с решениями и правовыми позициями Конституционного Суда РФ и с другими факторами и обстоятельствами» [5].

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» [52] не содержит отдельной статьи об исполнении решений Суда. Кроме того, в нем не до конца решен вопрос о механизме ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда РФ. Не в полном объеме действует норма ст. 81, предусматривающая, что неисполнение, ненадлежащее исполнение или воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда РФ влечет ответственность, установленную федеральным законом. А.А. Бирюков по этому поводу высказался более категорично: данная правовая норма не действует [3]. Не помогала этому и ранее действовавшая норма указанной статьи, согласно которой решения Конституционного Суда РФ подлежали исполнению немедленно после опубликования либо вручения его официального текста, если иные сроки специально в нем не оговорены.

Таким образом, компетенции Уполномоченного по правам человека в России является достаточно узкими по своему объему, а в некоторых случаях дублируют аналогичные функции прокуратуры, судов и иных органов власти. Вместе с тем, мне представляется, что функции Уполномоченного по правам человека в России должны быть ни сколько административными, сколько политико-административными.

Основная суть деятельности Уполномоченного должна быть сконцентрирована на изменении существующих причин нарушения прав и

свобод человека на территории России, которые имеют комплексный характер и вытекают из сущностных проблем государственной и общественной деятельности.

В этом контексте, представляется целесообразным предоставить возможность законодательной инициативы Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, по аналогии с полномочиями региональных омбудсменов, изложенные в статье 13 Федерального закона от 18.03.2020 № 48-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

Для того чтобы деятельность Уполномоченного по правам человека была не только реактивной (реакция на произошедшее нарушение прав), но и превентивной (осуществление мер по предотвращению нарушений прав), необходимо внести изменения в статью 13 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», а именно предоставить ему право действовать по собственной инициативе в случаях, когда необходимо предотвратить нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Подобный опыт уже используется в таких странах, как Швеция, Польша, Испания и Чехия. В данном случае речь идет о профилактических проверках, например, в местах содержания под стражей, учебных заведениях, домов престарелых и других учреждениях, а также, например, о действиях омбудсмена после получения информации из СМИ или других источников, не дожидаясь обращения с нарушениями прав.

### **3 Современное состояние института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

#### **3.1 Проблема реализации института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

Ключевая проблема российской правовой системы – это реализация правовой нормы. В России строгость законов, компенсируется необязательностью их исполнения, что порождает и развивает правовой нигилизм, не только на бытовом, но и на государственном уровне. Прежде всего, данная проблема отражается в реализации, такого общеправового принципа, как принцип «духа закона».

«Дух закона» часто противопоставляется «букве закона». В этом контексте дух закона имеет отношение к более глубокому смыслу или основанию закона, тогда как буква закона относится к точной формулировке, применяемой буквально, без учета какого-либо более глубокого смысла.

В прецедентных странах главенствует «дух закона», когда приоритет имеет именно смысл правовой нормы, тогда как в странах романо-германской правовой системы, предпочтение отдается нормативным формулировкам, которые могут быть не совершенны по своей юридической технике [45].

В Российской Федерации, в данном случае сложилась система, при которой «дух закона» является абстрактной, философской категорией, которая не имеет никакого смысла к реализации действующего законодательства. Так, положения конституционных норм, трактуются не с позиции философско-правовой категории, а с позиции лексического понимания тех смыслов, которые в неё включены. Это порождает большинство проблем существующих в современной правовой системе России. Затрагивает эта проблема и реализацию прав и свобод личности и

гражданина, что также в последующем косвенно сказывается на полномочиях Уполномоченного по правам человека в России.

Демократические инновации, которые присутствуют в российском государстве, а также формирование гражданского общества и создание правового и социального государства требуют соответствующего реформирования политической, экономической, социальной сфер, а также правоохранительной системы современного российского государства.

Одной из самых сложных задач этой трансформации является изменение и создание надлежащих условий для взаимоотношений между государством и индивидом. Существует явный правовой разрыв между государственными органами и гражданами с точки зрения разрыва между законом правоохранительной системы и гражданами, достаточно высокий уровень должностных преступлений, непрофессионализм, правовой нигилизм, отсутствие базовых традиций в области защиты прав человека и гражданина [33].

В частности, Уполномоченный по правам человека в России, назначается Государственной Думой Российской Федерации, которая принимает большинство нормативно-правовых актов, в том числе в области прав человека. Вместе с тем, у уполномоченного, отсутствуют реальные механизмы влияния на парламент, в целях совершенствования законодательства в сфере прав человека. По сути, подобная практика приводит к тому, что Уполномоченный является неким статистическим, консультативным органом в сфере фиксации нарушений в области прав человека.

Согласно пункту 1 статьи 1 действующего закона об омбудсмене, Омбудсмен независим от государственных органов и должностных лиц при осуществлении возложенных на него полномочий.

Поскольку здесь не указано, то есть не сказано, что именно подразумевается под независимостью, это можно интерпретировать по-разному.

Если рассматривать это понятие в более широком смысле, то возникают точно такие же несоответствия. Например, согласно статье 4 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека», парламент, а также другие государственные органы играют важную роль в выдвижении и увольнении кандидата на должность омбудсмана.

Итак, необходимо:

– внести поправки в закон об омбудсмене, а именно уточнить пункт 2 статьи 1, то есть более подробно описать, что подразумевается под независимостью Омбудсмана;

– чтобы ограничить полномочия парламента и других государственных органов в отношении института омбудсмана, следует внести изменения в статью 4 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека» и наделить возможностью действующего уполномоченного, также выдвигать кандидатов для занятия данной должности после истечения сроков его полномочий;

– в пункте 1 статьи 5 омбудсмен избирается и освобождается от должности парламентом, что ограничивает его независимость, поскольку его полномочия создают конфликт интересов между законодательными органами власти и правозащитными функциями самого омбудсмана.

Также, при реализации своих полномочий, основные нарушения в области прав человека осуществляются на уровне органов исполнительной власти и судов. Уполномоченный по правам человека в России, не имеет реальных компетенций, которые могли бы способствовать совершенствованию деятельности органов государственной власти в области соблюдения ими прав и свобод человека и гражданина.

Также важно подчеркнуть, что органы исполнительной власти и суды, чаще всего реализуют свою деятельность в соответствии с действующим законодательством, например в части действий, которые ограничивают конституционные права граждан. Подобные ограничения могут являться как правомерными, так и неправомерными, однако по сути своей, последующее

рассмотрение таких действий уполномоченным, затягивается по времени, а адекватных мер своевременного предотвращения нарушений – нет.

Все это предопределяет необходимость: во-первых, появления новых правозащитных институтов, во-вторых, приведения в надлежащее состояние существующих механизмов взаимодействия общества и органов государственной власти, в-третьих, приведения в надлежащее состояние правоохранительной системы России [56].

В настоящее время существует довольно широкий перечень проблем в организации деятельности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Прокуратуры и Следственного комитета. Проблемы, среди прочего, проявляются в отсутствии надлежащих условий для общего взаимодействия между Уполномоченным по правам человека в России и этими правоохранительными органами.

Важно подчеркнуть, что особая проблема заключается во взаимодействии между органами прокуратуры и Уполномоченным по правам человека. Правозащитная деятельность Омбудсмана в России способствует разрешению многих проблем, таких как противоречия власти и общества; законности власти, соблюдению и реализации прав и свобод и т.д.

Институт Уполномоченного по правам человека не урегулирован должным образом в Конституции Российской Федерации, в то время как такое урегулирование предусмотрено для других институтов и органов государственной власти. Подобная проблема часто упоминается в работах таких авторов как Ю.А. Клочковой, А.Ю. Сунгурова и других авторов.

В связи с этим возникает резонный вопрос – почему в русском языке нет отдельной главы Конституция, посвященной правозащитным органам, например по аналогии с главой 7 Конституции РФ «Судебная власть и прокуратура».

Российская Федерация - это правовое и демократическое государство с различными институтами, которые защищают права и свободы человека и гражданина наравне с судебными и прокурорскими органами.

Более того, каждый правовед понимает, что система сдержек и противовесов в современном мире нуждается в правозащитных институтах, а не в правоохранительных органах. Если таковых нет или их правовой статус четко не определен, как в России, это приводит к сильному обвинительному уклону не только со стороны правоохранительных органов, но и со стороны судебной власти, как это сейчас наблюдается в России. Исходя из этого, следует разработать и внести в Конституцию Российской Федерации группу таких положений.

В связи с этим полагаю, что формирование глав Конституции Российской Федерации, которые охватывают два учреждения или органа государственной власти, каждый из которых имеет свои особенности организации и деятельности, не могут считаться допустимыми.

Таким образом, сохранение статьи 129 в главе 7 «Судебная власть и прокуратура» в основном законе, посвященной прокуратуре, не соответствует правовой организации системы государственной власти. В соответствии с действующим законодательством судебная власть и прокуратура являются двумя органами государственной власти, которые полностью различны по своим функциям и целям. По своему правовому положению в правоохранительной системе России прокуратура независима от суда. Представляется, что эта юридическая проблема может быть решена двумя способами. Первый подход является более обширным с точки зрения реформирования. Его суть заключается в изменении правового положения органов прокуратуры в системе органов государственной власти путем организации органов прокуратуры при Верховном Суде России и судах низшей инстанции. Такая реформа, в конечном счете, оправдала бы существующее сочетание суда и прокуратуры в одной главе.

Однако статья 129 с ее поправками (уголовное преследование) противоречила бы концепции разделения властей и создавала условия для большей обвинительной предвзятости суда и прокуратуры; снижения независимости и беспристрастности суда и т.д.

Суть второго подхода заключается в разработке и создании отдельной главы, посвященной прокуратуре России. Главное в этом подходе заключается в том, что суд должен де-юре и де-факто осуществлять только функцию отправления правосудия.

В результате такого подхода на практике будет устранена правовая проблема; повысится авторитет судебных и прокурорских органов; основным закон будет приведен в юридически грамотный документ и будет соответствовать международным стандартам развитого правового государства [11].

В связи с вышеизложенным, необходимо разработать и сформировать отдельные главы об Омбудсмене в России по тому же принципу.

Следующим правоохранительным органом, с которым существует явная проблема взаимоотношений с институтом Уполномоченного по правам человека, является Следственный комитет России.

На первый взгляд это взаимодействие кажется нереальным. Однако суть создания и деятельности Следственного комитета России, заложенная в судебной концепции 1991 года, доказывает обратное. Основными принципами процессуальной деятельности следователей должны быть установление объективной истины и расследование преступлений, имевших место в реальности, а не выполнение плана раскрываемости (принцип «нет преступления – нет расследования»).

К сожалению, при нынешней организации и деятельности как следственных органов в России и Уполномоченного по правам человека в России такие правовые отношения невозможны, поскольку первый орган является карательным, обвинительным, а второй – правозащитным учреждением. У каждого из них есть свои цели и задачи.

Следующей острой проблемой является рекомендательный характер всех решений Уполномоченного. Его рекомендации, адресуемые органам публичной власти и иным субъектам, какой-либо юридической силы не имеют, в отличие от решений судебных органов либо актов прокурорского

реагирования. Отсутствие реальных правовых средств воздействия на нарушителей прав и свобод человека и гражданина, гарантированно создает абстрактность решений Уполномоченного и не способствует их применению в обязательном порядке.

Возвращаясь к концепции «духа закона» в правовой системе России, следует обратить внимание на положения ст. 2 Конституции РФ, гласящей, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства».

Высшая ценность предполагает, высшую степень защиты, гарантий и иных механизмов, которые могли бы наиболее эффективно обеспечить права и свободы человека в процессе их реализации на территории России.

Вместе с тем, действующее законодательство в области правового регулирования статуса Уполномоченного по правам человека, а также практика реализации его компетенций, показывает, что в данном случае, положения основного закона страны, в большей степени формальны, иные бы, тот же институт омбудсмана в России имел бы более широкие компетенции направленные на реальную защиту прав и свобод личности.

Расширение реальных правомочий Уполномоченного по правам человека, может создать возможность превращения этого института, в оплот конституционных ценностей, обособленных от политических реалий и направленных на понимание духа и сути закона.

Результаты, полученные в ходе исследования, воплощенные в предлагаемых поправках к российскому законодательству, создадут условия для повышения объективности оценки действий Уполномоченного по правам человека.

### **3.2 Влияние политического режима Российской Федерации на правозащитную деятельность, включая деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

Деятельность правозащитников всегда находится на стыке политики и права. Политические процессы, формируют отношение к праву, а также формирует и сам закон, который регулирует общественные отношения. В определенном политическом контексте, одни и те же законы, могут реализовываться по-разному, а их трактовка и толкование в последующем применении могут существенно различаться.

Деятельность Уполномоченного по правам человека в России является неполитической должностью, однако сама деятельность и специфика правозащитной деятельности не позволяет институту омбудсмана находиться в отстраненном состоянии от политических процессов.

Первый постсоветский президент России Борис Ельцин первоначально настаивал на том, чтобы предоставить россиянам довольно широкий набор прав человека и гражданских свобод, включая демократические институты предусмотренные Конституцией 1993 года.

Эти достижения в конечном итоге были омрачены коррупцией в правоохранительных органах и судах, авторитарными действиями Президента РФ (такими как штурм парламента в 1993 году), злоупотреблением властью кандидатами в ходе избирательных кампаний, войной в сепаратистской Чеченской республике, отмеченной бессмысленными нарушениями прав человека со стороны российских войск и других нарушений прав человека.

Тем не менее, в целом, правление Б.Н. Ельцина, подготовило формальную основу для последующего демократического развития страны. Однако с приходом к власти В.В. Путина, большинство прав и свобод стали ограничиваться, без какого-либо существенного сопротивления со стороны общества.

Конкретные свидетельства успехов в области прав человека при Ельцине включают в себя вступление России в Совет Европы в 1996 году, ратификацию ею Европейской конвенции о правах человека в 1998 году и средний балл Freedom House в конце 1990-х годов, равный 4 баллам свободы, гражданских и политических свобод [19].

По состоянию на 2022 год, Россия вышла из Совета Европы, отказалась от исполнения решений Европейского суда по правам человека, и в целом взяла курс на уход от международно-правовой составляющей в области прав человека.

Начиная с 1990-х годов зарубежные страны вкладывали деньги в программы, призванные поддерживать распространение норм прав человека, институтов гражданского общества и верховенства права, в частности, оказывая финансовую поддержку российским некоммерческим организациям (далее – НКО), занимавшимся этими вопросами. Например, в 2009 году Счетная палата правительства США сообщила, что федеральные агентства потратили почти 100 миллионов долларов на продвижение демократии в России с 2006 по 2008 год, что сделало Россию шестым по величине получателем такой помощи с отчетливо высокой долей этих средств. идет на «программы гражданского общества».

С тех пор, как Владимир Путин стал президентом России в 2000 году, его режим подорвал прогресс в защите прав человека и демократических политических институтов, достигнутый Россией при Ельцине. Откат начался в начале его правления с шагов по укреплению президентской власти, таких как прекращение выборов губернаторов регионов (вместо того, чтобы они назначались президентом) и превращение парламента (Думы) в штамп для президентских указов.

В начале 2010-х Путин начал ограничивать свободы населения, которая резко ускорилась в ответ на массовые общественные протесты против фальсификации выборов после неоднозначных парламентских выборов в декабре 2011 года. Как подавление прав человека, так и сопровождающая его

антизападная риторика резко усилились после начала военного конфликта России с Украиной.

Захват государством ведущих СМИ (их фактическое огосударствление, через покупку контрольных пакетов акций), преследование критически настроенных журналистов, проводящих расследования, а также недавние посягательства на свободу Интернета, ущемляют целый комплекс прав и свобод человека, которые предусмотрены Конституцией РФ.

Через судебные преследования активистов оппозиции, в том числе Михаила Ходорковского, панк-группы «Pussy Riot», блогера Алексея Навального, правозащитника Марка Гальперина, главы либеральной оппозиционной партии «Яблоко» Сергея Митрохина, десятков мирных демонстрантов против фальсификаций на выборах и многочисленные менее известные дела показали, что российские уголовные суды являются инструментами подавления тех, кто не лоялен политической повестки действующей власти.

По большинству из указанных резонансных дел Уполномоченные по правам человека в России, либо вообще не выступали в защиту гражданских и политических прав граждан, либо реагировали на уровне комментариев об отсутствии каких-либо нарушений, несмотря на то, что последующие решения международных судов фиксировали конкретные нарушения действующего российского и международного законодательства в области защиты прав и свобод граждан.

Европейский суд по правам человека был заполнен исками российских граждан, требующих возмещения ущерба за нарушения прав человека, которые российские суды не могли или не хотели обеспечить. Другие оппозиционеры и журналисты-расследователи были убиты при загадочных обстоятельствах. Некоторые уголовные дела, а также установление заказчиков этих преступлений, так и не были определены в ходе расследования.

Представители российских политических элит неоднократно заявили, что НКО и отдельные лица, получающие поддержку от Соединенных Штатов и других иностранных организаций, включая почти все правозащитные НКО в России, являются «пятой колонной» предателей, стремящихся уничтожить Россию от имени зловещих иностранных держав.

Подобная тактика, навешивающая ярлык на оппозиционеров как на предателей, обманутых враждебными государствами, помогла спровоцировать более широкую глобальную негативную реакцию на усилия авторитарных лидеров по содействию демократии.

Закон 2006 года [53] усложнил деятельность НКО, ужесточив требования к регистрации и бухгалтерскому учету. Закон 2012 года [54] требует, чтобы «политические» НКО, получающие иностранное финансирование, регистрировались в качестве «иностранных агентов» и объявляли себя таковыми во всех взаимодействиях с общественностью, что фактически делало их деятельность невозможной.

В 2014 году Министерство юстиции было уполномочено в одностороннем порядке объявлять НКО иностранными агентами (вместо того, чтобы полагаться на то, что сами организации сделают это), и в последнее время были ужесточены наказания для «иностранных агентов» НКО, а также меры судебного преследования против них.

На данный момент ярлык «иностранный агент» навесили почти 150 организациям, в том числе практически все наиболее известные правозащитные НКО: «Мемориал», «Общественный вердикт», Правозащитное объединение «Агора», «Голос », Союз комитетов солдатских матерей. Многие из этих организаций находятся на рассмотрении последних призывов и, вероятно, скоро будут закрыты [58].

В конце 2020 года Президент РФ В.В. Путин подписал федеральный закон, по которому иностранными агентами также могут быть признаны физические лица. На период 2022 года, в перечень физических лиц иностранных агентов, в основном входят общественные и политические

деятели, которые высказывают негативное отношение к существующему политическому режиму, либо иным образом не поддерживают действия нынешней власти. Вместе с тем, по ряду таких лиц, достоверных доказательств об иностранном финансировании, Министерство юстиции России так и не представило.

Несмотря на это, никакой реакции со стороны Уполномоченного по правам человека в России – нет. Что опять же свидетельствует о декоративном характере данного института в России.

Другие законы резко ограничили свободу собраний (ст. 31 Конституции РФ), свободу слова (под видом запрета высказываний, подстрекающих к «экстремизму») (ст. 29 Конституции РФ), установлен запрет на выезд за границу государственным служащим (статья 27 Конституции РФ) и т.п.

Фактически, все эти ограничения на законодательном уровне не удостоились адекватной реакции со стороны Уполномоченного по правам человека, несмотря на то, что сами эти ограничения на прямую касаются прав человека в России.

Безусловно, свобода слова, самовыражения не может быть абсолютной, некоторые идеи представляют значительную опасность для общества, несут разрушение и угрозу порядку. Часть 3 ст. 55 Конституции позволяет ограничивать права и свободы человека и гражданина по мере необходимости в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороноспособности страны и безопасность государства. Часть 2 статьи 29 Конституции РФ запрещает пропаганду любого рода превосходства людей, основанного на различиях социального, расового, национального, религиозного или языкового характера. Статья 44 Конституции РФ, гарантирующую свободу творчества, следует рассматривать как производную от свободы слова.

Конституции и законы большинства стран, провозглашая свободу мысли, слова, творчества, информации, в то же время устанавливают границы дозволенного, пределы распространения и цель использования.

В статье 39 Конституции Болгарии от 12 июля 1991 года [27] одновременно говорится о предоставленном праве и указывается на неприемлемые цели использования права. Примечательно, что в части 1 этой статьи конкретно говорится о праве каждого человека выражать свое мнение и подробно указываются различные способы для этого «посредством слова - письменно или устно, посредством звука, изображения или иным образом».

Однако следует иметь в виду, что не все права и свободы личности, согласно терминологии Конституции РФ, могут и должны быть реализованы в правовой системе Российской Федерации.

Соответственно, в сложившейся политической ситуации в России, можно выделить две составляющие. Во-первых, ограничение прав личности предусмотрено той же Конституции РФ, однако цели такого ограничения являются настолько абстрактными, что поддаются вольной интерпретации любым юристом, в соответствии с его собственной оценкой конституционных положений. Во-вторых, основные ограничения прав граждан, осуществляются в отношении общественных и политических активистов, что говорит об авторитарном характере власти, но не свидетельствует о повсеместном нарушении прав человека. В-третьих, само российское общество, в своем большинстве, используя опыт «выученной беспомощности» и повсеместного правового нигилизма, особо не реагирует на подобные ограничения, так как не представляет что это некоторый отход «от нормы», в силу того, что такая «норма» не была заложена в правовом сознании подавляющего большинства российского общества.

Отсюда же следует, что большинство ограничений прав и свобод гражданина в России не вызывает особого политического резонанса со стороны большинства населения.

Вместе с тем, Уполномоченный по правам человека в России, в силу отсутствия политических компетенций и наличия полномочий по восстановлению нарушенных прав не стремится уменьшить, либо пресечь всевозможные нарушения, а работает лишь по тем нарушениям, которые нарушают законодательство страны в области прав человека, которое изменяется новыми нормативными актами.

Можно сделать вывод о том, что существующие ограничения прав и свобод человека в России, путем их внесения в действующие нормативные акты, рассматриваются не как ограничения, а как изменение законодательства, что по логике того же законодателя, не может вызывать вопросов. Подобная дихотомия политически целесообразна для действующей власти, однако совершенно бесперспективна для государства и более того, в некоторой степени вредит будущему страны. Отсутствие правильно выстроенных критериев и определенностей с позиции закона, создает предпосылки для будущего изменения этих законов и как следствие, может привести к изменению всего государства.

Обращение гражданина в судебные или другие правоохранительные органы также инициирует разбирательство в защиту закона. В связи с этим представляется, что все другие не запрещенные законом способы защиты, не связанные с прямым обращением в органы государственной власти, органы местного самоуправления и международные инстанции, должны быть включены в способы самозащиты гражданином своих прав.

Главная конституционная обязанность государства, вытекающая из статьи 2 Конституции РФ, состоит в признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина. Это положение требует от государства создания эффективного механизма реализации, защиты и защиты всех без исключения прав и свобод человека и гражданина.

Российское государство идет по тому пути, что как бы разграничивает те права и свободы, которые нужно защищать всегда (право на жизнь и личную неприкосновенность), и те права, которые, ограничив в целях

защиты общественных интересов, можно реализовывать только в дозированных объемах. Иными словами, формулируется проблема баланса интересов – государственных, общественных, корпоративных, индивидуальных.

Уполномоченный по правам человека является собой специальный государственный орган, действующий в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан.

Статус Омбудсмана предполагает независимость осуществляемой им деятельности от каких-либо органов власти, его не подотчетность органам власти. Результаты деятельности Уполномоченного по правам человека отражены в ежегодном отчете, который направляется Президенту РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Генеральную прокуратуру РФ и иные органы государственной власти Российской Федерации [31].

Уполномоченный по правам человека в России Т.Н. Москалькова в своем докладе по итогам 2021 года затронула проблему поиска нового инструментария реагирования на вызовы и угрозы правам человека в современных реалиях информационного бума, господства Интернета и социальных сетей.

Следует отметить, что несмотря на отсутствие общей реакции на ограничения прав граждан со стороны Уполномоченного по правам человека в России, работа омбудсмана по индивидуальным вопросам нарушения прав граждан является достаточно эффективной.

Рассмотрим деятельность Уполномоченного по правам человека в России на примере защиты прав на информацию.

Действительно, имеют место нарушения права на информацию и свободу слова, причем большинство из них связаны с профессиональной деятельностью журналиста, в т. ч. с воспрепятствованием профессиональной деятельности российских журналистов за рубежом (СШУ, Украина, Литва и многие другие государства).

Деятельность Уполномоченного по данным ситуациям была эффективной, и нарушенные права указанных граждан были восстановлены при активной работе российского омбудсмена.

Особую озабоченность на данном этапе вызывает ситуация, связанная с уходом России из Совета Европы. Опять же, сам контекст выхода России из международных организаций, ее ухода с правозащитной международной арены, контекст, влияющий на формирование качественных основ в сфере защиты прав и свобод личности, связан с политическими решениями руководства страны.

Однако нельзя не учитывать совершенно новых реалий, связанных со Специальной военной операцией, денацификацией и демилитаризацией Украины, беспрецедентного давления России со стороны пятидесяти стран мира.

До 2022 года важнейшее место в системе защиты прав и свобод человека и гражданина занимает Европейский суд по правам человека. В настоящее время ЕСПЧ выполняет консультативную функцию по запросам высших судебных органов государств - членов Совета Европы относительно толкования положений Европейского Конвенция о правах человека. По нашему мнению, такая ситуация способствует формированию в Европе единой культуры прав человека, развитию единые инструменты в системе защиты.

17 мая 2022 года Т.Н. Москалькова выступила против выхода России из Совета Европы и подчеркнула важность взаимодействия российских судов с Европейским судом по правам человека [34].

Это высказывание как бы констатирует ограниченность влияния Уполномоченного по правам человека на принятие политических решений руководства страны в сфере правозащитной деятельности, что в целом пагубно влияет на реализацию прав и свобод гражданина.

Таким образом, реализация функций Уполномоченного, особенно в условиях существующих политических реалий, выглядит неоднозначной. С

одной стороны, деятельность уполномоченного по восстановлению прав граждан осуществляется в прежнем порядке, однако отсутствие реакции Уполномоченного по правам человека на массовое ограничение прав граждан, в части гражданских и политических свобод, выглядит не совсем адекватно, с позиции правозащитных аспектов.

Фактически, в России сложилась система, при которой, действует «выборная» системы в части ограничения прав, когда одни категории граждан и организаций ограничиваются в правах, а другие категории граждан и организаций в правах не ограничиваются. Причем основным фактором такого ограничения прав является политическая лояльность к действующей политической власти, что само по себе не характеризует Россию как демократическое государство.

Сформулированные проблемы имеют комплексный характер, решение которого зависит не только от нормативных изменений, но и от изменения политических реалий, при которых человеческие права и свободы, действительно станут высшей ценностью российского государства и общества, а не декларативными терминами, выраженными в Конституции России.

## Заключение

В ходе проведенного исследования были получены следующие результаты:

– В России создан институт Уполномоченного по правам человека как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Этот институт функционирует наряду с общей системой государственных, правоохранительных и правозащитных организаций, таких как суд, полиция, прокуратура и т.д.

– Существуют также общественные советы (палаты), комитеты, комиссии и другие подобные структуры, созданные как при Президенте Российской Федерации, так и в органах публичной власти субъектов Федерации. И государственные, и общественные правозащитные организации преследуют единую цель – защиту прав личности.

– Институт омбудсмана в России развивался под воздействием, таких факторов, как политизации, личного и профессионального опыта уполномоченных, их низкой приверженности разделению властей, нежелание сосредоточиться на структурных проблемах политической и административной системы, слабое гражданское общество и лишь ограниченное участие в процессе европейской интеграции.

Несмотря на это, в период создания и последующего существования института Уполномоченного по правам человека в России принимались новые нормативные правовые акты, расширялись права и компетенции Уполномоченных по правам человека и осуществлялись иные действия направленные на усиление правозащитных функций омбудсменов.

Международные факторы и процессы европейского сотрудничества также существенно повлияли на развитие российского омбудсменства. Одной из причин создания этого института было желание России вступить в Совет Европы, для чего наличие омбудсмана было одним из условий такого вступления.

– Институт омбудсмана является достаточно распространенным в странах мира. Большинство стран, в которых законодательством предусмотрен институт омбудсмана являются демократическими. Наиболее важным вкладом омбудсмана в рамках общественной и государственной деятельности является укрепление верховенства закона, защиты прав человека.

На сегодняшний день, существует общее понимание того, что в условиях демократии права человека гарантируются конституцией государства и защищаются судебной системой. Однако в новых демократиях жизненно важно иметь не судебный или квазисудебные системы надзора за соблюдением прав человека из-за недобросовестной защиты прав человека в предшествующих развивающимся демократиям авторитарных государств.

В большинстве зарубежных стран, омбудсмен является защитником гражданского общества. Он тесно взаимодействует с гражданским обществом и поддерживает принципы плюрализма. Омбудсмен в зарубежных странах способствует единообразному применению закона, и выявляет неясности в законодательстве.

– Действующее законодательство, регулирующее правовой статус Уполномоченного по правам человека в России, является достаточно актуальным, несмотря на некоторые проблемные аспекты, с позиции формулировки полномочий Уполномоченного. Помимо этого, закон четко не определяет публичные компетенции Уполномоченного в отношении построения в России гражданского общества и правового государства. Фактически, существующие компетенции российского омбудсмана имеют не предупредительный характер, а восстановительный характер.

Полагаю, что в силу не развитости гражданских институтов в Российской Федерации, было бы целесообразным изменить формулировку статьи 1 ФКЗ от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», и уйти от реактивных функций российского омбудсмана.

Так, часть 3 статьи 1 ФКЗ от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», предлагаю изложить в следующей формулировке: «...способствует предотвращению и восстановлению нарушенных прав...». Расширение компетенции российского омбудсмена позволит распространить его деятельность на совершенствование реализации прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, до этапа их фактического нарушения и последующей минимизации таких нарушений.

– Компетенции Уполномоченного по правам человека в России является достаточно узкими по своему объему, а в некоторых случаях дублируют аналогичные функции прокуратуры, судов и иных органов власти. Вместе с тем, мне представляется, что функции Уполномоченного по правам человека в России должны быть ни сколько административными, сколько политико-административными.

Основная суть деятельности Уполномоченного должна быть сконцентрирована на изменении существующих причин нарушения прав и свобод человека на территории России, которые имеют комплексный характер и вытекают из сущностных проблем государственной и общественной деятельности.

В этом контексте, представляется целесообразным предоставить возможность законодательной инициативы Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, по аналогии с полномочиями региональных омбудсменов, изложенные в статье 13 Федерального закона от 18.03.2020 № 48-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». Наличие законодательной инициативы у федерального омбудсмена позволит вносить изменения в сущностные аспекты нормативно-правовых актов, и тем самым позволить опережать последующие нарушения прав человека в различных сферах человеческой и государственной жизнедеятельности.

Для того чтобы деятельность Уполномоченного по правам человека была не только реактивной (реакция на произошедшее нарушение прав), но и превентивной (осуществление мер по предотвращению нарушений прав), необходимо внести изменения в статью 13 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», а именно предоставить ему право действовать по собственной инициативе в случаях, когда необходимо предотвратить нарушения прав и свобод человека и гражданина.

– Реализация функций Уполномоченного по правам человека в России, в условиях существующих политических реалий, выглядит неоднозначной. С одной стороны, деятельность уполномоченного по восстановлению прав граждан осуществляется в прежнем порядке, однако отсутствие реакции Уполномоченного по правам человека на массовое ограничение прав граждан, в части гражданских и политических свобод, выглядит не совсем адекватно, с позиции правозащитных аспектов.

Фактически, в России сложилась система, при которой, действует «выборная» системы в части ограничения прав, когда одни категории граждан и организаций ограничиваются в правах, а другие категории граждан и организаций в правах не ограничиваются. Причем основным фактором такого ограничения прав является политическая лояльность к действующей политической власти, что само по себе не характеризует Россию как демократическое государство.

Сформулированные проблемы имеют комплексный характер, решение которого зависит не только от нормативных изменений, но и от изменения политических реалий, при которых человеческие права и свободы, действительно станут высшей ценностью российского государства и общества, а не декларативными терминами, выраженными в Конституции России.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Батюк В.И., Галузо В.Н. О роли Уполномоченного по правам человека в обеспечении единообразного исполнения законодательства в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2014. № 5.
2. Баглай М.В. Конституционное право РФ. М., 2017.
3. Бирюков А.А. Как подать жалобу в Европейский суд по правам человека. М., 2018.
4. "Всеобщая декларация прав человека" (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // "Российская газета", 10.12.1998
5. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. М., 2005. С. 403.
6. Герулайтис Н. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа //100(0) ключевых документов по российской и советской истории в 20 веке / Под ред. Л. Антипова.
7. Герцева А.М. Правозащитная деятельность института уполномоченных по правам как института гражданского общества // Приоритетные направления развития науки и образования: сб. ст. XV междунар. науч.-практ. конф. Пенза, 2020. С. 99-102.
8. Денисов С.А. Две модели уполномоченного по правам человека для России // Омбудсмен. 2013. № 2.
9. Дёмина Е.П. Сравнительный анализ деятельности Уполномоченного по правам человека и омбудсмена в зарубежных странах // Образование и право. 2019. №12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sravnitelnyy-analiz-deyatelnosti-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-i-ombudsmena-v-zarubezhnyh-stranah> (дата обращения: 16.06.2022).
10. Дёмина Е.П., Созаев А.С. Организация деятельности и правовой статус омбудсменов в зарубежных странах: на примере Швеции, Германии и Англии // Евразийская адвокатура. 2021. №6 (55). URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-deyatelnosti-i-pravovoy-status-ombudsmenov-v-zarubezhnyh-stranah-na-primere-shvetsii-germanii-i-anglii> (дата обращения: 16.06.2022).

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

12. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год // Российская газета, N 138, 29.06.2006.

13. Додонова А. Д. Становление института Уполномоченного по правам ребенка в зарубежных государствах // Ученые записки ОГУ. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2013. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-instituta-upolnomochennogo-po-pravam-rebenka-v-zarubezhnyh-gosudarstvah> (дата обращения: 17.06.2022).

14. Журко А.В. Использование в Российской Федерации зарубежного опыта формирования и функционирования института Уполномоченного по правам ребенка // Пробелы в российском законодательстве. 2013. №6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-v-rossiyskoy-federatsii-zarubezhnogo-opyta-formirovaniya-i-funktsionirovaniya-instituta-upolnomochennogo-po-pravam> (дата обращения: 17.06.2022).

15. Зернов И. В. Полномочия органов публично-правовых образований по защите прав человека // Пролог: Журнал о праве. — 2020. — № 3. — С. 3-9.

16. Зиборов О.В., Кальгина А.А. О полномочиях Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Закон и право. 2018. №7. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-polnomochiyah-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 16.06.2022).

17. Иванов Р.Ю. О необходимости создания института специализированных (отраслевых) уполномоченных по правам человека в Российской Федерации // Закон и право. 2019. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-neobkhodimosti-sozdaniya-instituta>

spetsializirovannyh-otraslevyh-upolnomochennyh-po-pravam-cheloveka-v-rossiyskoy-federatsii (дата обращения: 17.06.2022).

18. Ищук В.Г. Основные элементы конституционно-правового статуса уполномоченного по правам человека // Юрист - Правоведъ. 2017. № 1 (80). С. 21—25.

19. Казьмин В.Н., Казьмина М.В. Правозащитная деятельность в Российской Федерации в 60-х гг. XX В. - начале XXI в // Вестн. Том. гос. ун-та. 2018. №430. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravozaschitnaya-deyatelnost-v-rossiyskoy-federatsii-v-60-h-gg-xx-v-nachale-xxi-v> (дата обращения: 19.06.2022).

20. Калинина Е.Г. Специализированные уполномоченные по правам человека в РФ: новый элемент в системе внутригосударственного механизма защиты прав человека // Российский юридический журнал. 2014. № 5.

21. Кальгина А.А. Об институте уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2019. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ob-institute-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 16.06.2022).

22. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020

23. "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 11.06.2022) // "Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.

24. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов / Под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.

25. Колобова Т. В. Разграничение административно-правового и конституционного статуса уполномоченного по правам человека в субъектах РФ // Вестник ВГУ. Серия «Право». — 2020. — С. 184-191.

26. Крысенкова Н.Б., Чурсина Т.И., Лещенков Ф.А. Использование цифровых технологий в концепции открытого правительства за рубежом // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. № 4 (83). С. 67-79.

27. Конституция Республики Болгария 1991 года // Обнародована в «Държавен вестник», бр.56 от 13 июля 1991 г.

28. Ларичев А.А. Специфика корпоративной модели местного самоуправления и дивергенция современных подходов к самоуправлению на местах в странах Содружества Наций // Правоприменение. 2018. Т. 2. № 4. С. 86-97.

29. Луценко С.И. Уполномоченный по правам человека // СПС КонсультантПлюс. 2021.

30. Макашиева З.Д. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Государственная служба и кадры. 2019. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institut-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-v-rossiyskoj-federatsii-1> (дата обращения: 16.06.2022).

31. Малый А.Ф., Агишев Р.А. Комиссия и уполномоченный по правам человека как часть правозащитного механизма государства // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2019. №3 (51). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/komissiya-i-upolnomochennyu-po-pravam-cheloveka-kak-chast-pravozaschitnogo-mehanizma-gosudarstva> (дата обращения: 19.06.2022).

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

33. Москалькова Т. Н. Институт уполномоченных по правам человека: вчера, сегодня, завтра // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2021.

№4 (80). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institut-upolnomochennyh-pravam-cheloveka-vchera-segodnya-zavtra> (дата обращения: 19.06.2022).

34. Москалькова выступила против выхода России из Совета Европы // Интерфакс: <https://www.interfax.ru/russia/766278>

35. Набиев А.В. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и направления его совершенствования // Academy. 2016. № 4. С. 42—46.

36. Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2004 N 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" // СПС Консультант Плюс: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_52189](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52189)

37. "Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 3 (2016)" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.10.2016) // СПС Консультант Плюс: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_206241](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206241)

38. Осминин Б.И. Национальные и международные суды: необходим диалог // Журнал российского права. 2018. №9 (261). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnye-i-mezhdunarodnye-sudy-neobhodim-dialog> (дата обращения: 25.04.2022).

39. Османова А.М. О некоторых проблемных аспектах правового регулирования деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ // Государственная служба и кадры. 2019. № 2. С. 71—73.

40. Пахомов М.М. Предпосылки расширения полномочий уполномоченного по правам человека // Юридическая наука. 2021. №11. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/predposylki-rasshireniya-polnomochiy-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka> (дата обращения: 17.06.2022).

41. Пирбудагова Д.Ш., Дюкарева А. С. Институт уполномоченного по правам человека как основная форма внесудебной защиты прав и свобод человека: российский и зарубежный опыт формирования // Юридический

вестник Дагестанского государственного университета. 2021. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institut-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-kak-osnovnaya-forma-vnesudebnoy-zaschity-prav-i-svobod-cheloveka-rossiyskiy-i> (дата обращения: 17.06.2022).

42. Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека [Парижские принципы]. Приложение к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года // Официальный сайт ООН: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/paris.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml)

43. Стариков В.И. Правозащитная деятельность зарубежных моделей института омбудсмена в системе государственного управления // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2021. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravozaschitnaya-deyatelnost-zarubezhnyh-modeley-instituta-ombudsmena-v-sisteme-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 17.06.2022).

44. Страх Р.И. Проблемы и перспективы дальнейшего развития института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Молодой ученый. 2018. № 19 (205). С. 323—327.

45. Тхабисимова Л.А., Евлоев И.М. Проблемы правового статуса и деятельности Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах // Вестник БГУ. 2012. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-pravovogo-statusa-i-deyatelnosti-upolnomochennyh-po-pravam-cheloveka-v-rossiyskoy-federatsii-i-ee-subektah> (дата обращения: 19.06.2022).

46. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" // "Российская газета", N 43-44, 04.03.1997.

47. Федеральный закон "Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации" от 27.12.2018 N 501-ФЗ // СПС Консультант Плюс: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_314643](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314643)

48. Федеральный закон "Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации" от 07.05.2013 N 78-ФЗ (последняя редакция) // СПС Консультант Плюс: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_145997](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145997)

49. Федеральный закон "Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг" от 04.06.2018 N 123-ФЗ (последняя редакция) // СПС Консультант Плюс: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_299392](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_299392)

50. Федеральный закон от 18.03.2020 N 48-ФЗ (ред. от 30.04.2021) "Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 23.03.2020, N 12, ст. 1640.

51. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2022) // "Российская газета", N 206, 19.10.1999.

52. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) "О Конституционном Суде Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 25.07.1994, N 13, ст. 1447.

53. Федеральный закон "О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций" от 30.12.2006 N 275-ФЗ (последняя редакция) // СПС Консультант Плюс: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_64939](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64939)

54. Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента" от 20.07.2012 N 121-ФЗ (последняя редакция) // СПС Консультант Плюс: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_132900](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132900)

55. Хаманева Н.Ю. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Труды Института государства и права РАН. 2008. №6. URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionno-pravovoy-status-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 19.06.2022).

56. Чупанова А.Ч., Коймурзаева К.А. Уполномоченный по правам человека и его роль в защите прав и свобод // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2021. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upolnomochennyy-po-pravam-cheloveka-i-ego-rol-v-zaschite-prav-i-svobod> (дата обращения: 19.06.2022).

57. Шамрин М. Ю., Мигачева Е. В. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2022. №1 (134). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institut-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-v-rossiyskoy-federatsii-2> (дата обращения: 16.06.2022).

58. Шалаева А.А., Алёхина И.С. Правозащитные организации: понятие и проблемы классификации // Управленческое консультирование. 2018. №5 (113). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravozaschitnye-organizatsii-ponyatie-i-problemy-klassifikatsii> (дата обращения: 19.06.2022).

59. Diamandouros, Nikiforos P. The Ombudsman Institution and the Quality of Democracy. Center for the Study of Political Change. 17 October 2006

60. Diaw, Mariteuw Chimère. The Ombudsman Story: A Case Study in Public Oversight, Natural Justice and State Transformation. August 2007.

61. Huntington, Samuel. «Political Development and Political Decay». World Politics. Vol.3, No.17, 1965, pp. 386-430.

62. Richard L. Sklar. African Studies Review, Vol. 26, No. 3/4 (Sep. - Dec., 1983), pp. 11-24