

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки)

Государственно-правовая

(направленность (профиль) / специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Обучающийся

В.В. Суворова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

канд. юрид. наук Н.А. Блохина

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

Тольятти 2023

## Аннотация

Институт уполномоченного по правам человека как гарант государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими является одним из важнейших элементов механизма защиты прав в РФ и занимает особое место в государственно-правовой системе страны. Особенностью правового положения омбудсмана является его неподотчетность государственным органам и должностным лицам, независимость, неприкосновенность и аполитичность. Деятельность Уполномоченного по правам человека дополняет существующие формы и средства защиты прав человека и гражданина.

Цель исследования - комплексное теоретико-правовое и конституционно-отраслевое исследование закономерностей возникновения развития и функционирования института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Поставленная цель предопределила необходимость решения следующих задач: определение места и роли омбудсмана в государственно-правовой системе РФ; исследование порядка назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека; анализ нормативной основы формирования и деятельности Уполномоченного в субъекте Федерации; разработка практических рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства, регулирующего деятельность института уполномоченного по правам человека в РФ.

Структурно работа состоит из введения, трех разделов, включающих восемь подразделов, заключения, списка используемой литературы и используемых источников.

## Содержание

Введение.....	4
1 Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	8
1.1 Основные этапы развития института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	8
1.2 Роль и место института уполномоченного по правам человека в государственно-правовой системе РФ.....	14
2 Правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	23
2.1 Порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в РФ.....	23
2.2 Компетенция Уполномоченного по правам человека в РФ.....	28
2.3 Обеспечение деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ.....	31
3 Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.....	40
3.1 Правовые основы формирования и деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.....	40
3.2 Компетенция Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.....	48
3.3 Уполномоченный по правам человека в Самарской области: правовые основы и анализ деятельности.....	57
Заключение.....	67
Список используемой литературы и используемых источников.....	72

## Введение

В процессе реформирования гражданского общества и реализации новой конституционной стратегии основное внимание уделяется правам и свободам человека и гражданина, признаваемым высшей ценностью, поскольку без этого невозможно движение к демократии, правовому государству, законности и свободе.

Политика Российской Федерации, как социального государства, направлена на создание необходимых условий для достойной жизни и свободного развития человека. Исходя из этого Конституцией РФ гарантируется государственная защита прав и свобод граждан, в том числе в случае их нарушения различными органами государства и должностными лицами. Именно для этих целей создан специальный правозащитный институт - институт омбудсмана.

Институт уполномоченного по правам человека как гарант государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими является одним из важнейших элементов механизма защиты прав в РФ и занимает особое место в государственно-правовой системе страны. Особенностью правового положения омбудсмана является его неподотчетность государственным органам и должностным лицам, независимость, неприкосновенность и аполитичность. Деятельность Уполномоченного по правам человека дополняет существующие формы и средства защиты прав человека и гражданина.

Данный правозащитный институт имеет особую внутреннюю систему, состоящую из федерального Уполномоченного по правам человека, Уполномоченных в субъектах Федерации и специализированных Уполномоченных, тесно взаимодействующих между собой для реализации возложенных на них полномочий и выполнения поставленных задач.

В настоящее время изучение и анализ эффективности деятельности института Уполномоченного, как дополнительного способа защиты прав человека, безусловно является актуальным, так как все чаще граждане страны сталкиваются с нарушением своих прав и свобод именно со стороны представителей власти.

Особая роль и проблемы определения статуса омбудсмана заключаются в двойственности его правовой природы: он утверждается публичными институтам как орган контроля, но не наделяется властными полномочиями. В связи с этим данный институт выступает в качестве «правового посредника» между пострадавшими гражданами и должностными лицами или государственными органами. Вследствие чего необходимо четко определять место Уполномоченного по правам человека в государственно-правовой системе РФ, а также отграничивать от иных государственных органов и институтов.

Несмотря на достаточную разработанность современного законодательства некоторые аспекты деятельности института Уполномоченного недостаточно урегулированы, что приводит к коллизиям нормативно-правовых актов. Это и составляет проблематику данной темы, обуславливает необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Большое число научных публикаций по рассматриваемым в работе вопросам подтверждает, что значимость института уполномоченного по правам человека в современном мире велика, вследствие чего многие известные ученые-конституционалисты исследовали данную тему. В частности, А.В. Деменева, И.Ф. Вершинина, А.А. Кальгина, С.И. Джамбулатов, Н.Ю. Хаманева, В.П. Лукин, О.Е. Кутафин посвящали свои труды общетеоретическим вопросам исследования статуса и полномочий омбудсмана, а также его место в системе органов государственной власти.

Немаловажное значение имеет анализ нормативной базы, основанной на Конституции РФ, федеральных конституционных законах, кодифицированных актах, федеральных законах, а также отдельных нормативно-правовых актах органов законодательной (представительной) власти. Особое внимание уделено актам в области регулирования деятельности федерального омбудсмана, а также региональных Уполномоченных. Таким образом, степень научной и нормативной разработанности данной темы и ее актуальность, позволяют определить объект, предмет, цели и задачи исследования.

Объектом исследования являются правовые отношения, возникающие в процессе организации и функционирования института уполномоченного по правам человека в РФ.

Предмет исследования составляют нормы действующего законодательства РФ, регулирующие правовой статус, задачи и полномочия Уполномоченного по правам человека в РФ и Уполномоченных в субъектах РФ, а также Доклады о деятельности Уполномоченного, научные публикации и статьи, освещающие данную тему.

Цель исследования - комплексное теоретико-правовое и конституционно-отраслевое исследование закономерностей возникновения развития и функционирования института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Поставленная цель предопределила необходимость решения следующих задач:

- анализ исторических предпосылок и особенностей становления института уполномоченного по правам человека в России;
- определение места и роли омбудсмана в государственно-правовой системе РФ;
- исследование порядка назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека;

- изучение компетенции и гарантий деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ;
- анализ нормативной основы формирования и деятельности Уполномоченного в субъекте Федерации;
- исследование практической работы регионального омбудсмана на примере Уполномоченного по правам человека в Самарской области;
- разработка практических рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства, регулирующего деятельность института уполномоченного по правам человека в РФ.

Методологическую основу исследования составили формально-юридический, логический, исторический, системный сравнительно-аналитический методы, а также метод научного познания – изучение специальной научной литературы и нормативно-правовых актов. Были применены способы и правила толкования нормативных актов и документов.

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

# **1 Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

## **1.1 Основные этапы развития института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

Институт омбудсмена как правозащитная структура прошел длительный путь развития и становления. В настоящее время актуальность правозащитных институтов усиливается, ведь построить сильное правовое и социальное государство можно только посредством усиления эффективности таких институтов, в число которых входит и институт уполномоченного [3, с. 143]. Институт омбудсмена направлен, в первую очередь, на установление в обществе системы ценностей, при которой права человека, права личности становятся приоритетными в рамках решения самых разнообразных проблем и преодоления сложностей. Институт омбудсмена возникал и развивался в контексте концепции формирования прав и свобод человека и гражданина.

Идея создания института омбудсмена (уполномоченного комиссара по правам человека) зародилась не так уж давно в начале XIX века и была впервые реализована в отдельных странах скандинавского полуострова [7, с. 59].

Институт омбудсмена имеет скандинавское происхождение. Впервые он был учрежден в Швеции в начале XIX века, ввиду того, что в Шведской Конституции 1809 года была введена должность омбудсмена юстиции, осуществляющего надзор за администрацией от имени парламента. Сам термин «омбудсмен» был известен еще в XII веке. В переводе со шведского языка слово «омбудсмен» означает «доверенное лицо», «поверенный». Омбудсменом назывался человек, который избирался для сбора от имени пострадавшей стороны денежной пени (виры) с преступников, совершивших убийство [24, с. 31].



На сегодняшний день в Швеции сложился достаточно разветвленный механизм контроля, который определяется целой системой омбудсменов. Однако омбудсмены существуют и в других странах, в том числе и в Российской Федерации [25, с. 45].

Соблюдение и защита прав и свобод человека является важнейшей проблемой любого правового, демократического государства. Основным механизмом общественного контроля исполнения государством своих обязательств в сфере прав и свобод человека является институт омбудсмена.

В России впервые должность Уполномоченного по правам человека была употреблена в Декларации прав и свобод человека и гражданина РФ от 22 ноября 1991 года, принятой Верховным Советом.

Но в Декларации имелся в виду конкретно Парламентский уполномоченный. Так, согласно Декларации:

- «Парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации возлагается на Парламентского уполномоченного по правам человека;
- Парламентский уполномоченный по правам человека назначается Верховным Советом РСФСР сроком на 5 лет, подотчетен ему и обладает той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР;
- Полномочия Парламентского уполномоченного по правам человека и порядок их осуществления устанавливаются законом» [28].

Следует отметить, что в России институт Уполномоченного по правам человека впервые получил юридическое развитие ещё в 1991 году, с принятием Декларации прав и свобод человека и гражданина. Статьей 40 Декларации учреждалась должность Парламентского уполномоченного по правам человека, который назначался Верховным Советом на пять лет. К сожалению, на практике данная норма развития и реализации не получила.

Фактически первой правозащитной структурой на федеральном уровне, которая может рассматриваться как аналог современного института

омбудсмена, стал Комитет по правам человека, который просуществовал достаточно недолго. В сентябре 1993 года данный Комитет прекратил своё функционирование по причине роспуска Верховного Совета РСФСР [43, с. 46].

В дальнейшем, в 1993 году при Президенте РФ была создана Комиссия по правам человека. Состав Комиссии был представлен разнообразными общественными деятелями, правозащитниками, юристами, журналистами.

Правозащитному институту был дан статус конституционного после принятия 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации. Статья 45 Конституции гарантировала государственную защиту прав и свобод человека и гражданина в РФ. Статьей 103 устанавливается право парламента на назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека.

Следует отметить, что Конституция РФ 1993 года отразила существенные изменения, произошедшие в политике, экономике, в жизни российского общества в целом. В ней закреплены основные, жизненно важные и социально значимые права и свободы человека, в целях обеспечения которых и была утверждена должность Уполномоченного по правам человека. Несмотря на то, что специального закона, регулирующего деятельность Уполномоченного, принято не было, Государственная Дума в рамках межфракционного соглашения назначила 17 января 1994 года на данную должность С.А. Ковалева, представителя партии «Выбор России». С.А. Ковалев осуществлял возложенные на него полномочия до 10 марта 1995 года [44, с. 43].

Конституционное закрепление должности омбудсмена получила также в 1993 году. Так, в п. «д» ч.1 ст. 103 Конституции Российской Федерации значилось, что институт Уполномоченного по правам человека относится к ведению Государственной Думы, которая имеет право назначения и освобождения от должности омбудсмена по правам человека. В 1996 году институт Уполномоченного по правам человека подвергся некоторым

изменениям, которые были связаны с ратификацией Российской Федерацией ряда важнейших международных документов.

Несмотря на то, что ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» вступил в законную силу еще 4 марта 1997 года, выборы и назначения первого Уполномоченного состоялись лишь 22 мая 1998 года.

По результатам фракционных договоренностей Государственная Дума назначила на данную должность доктора юридических наук, представителя фракции КПРФ О.О. Миронова. Это был первый юрист, занимавший пост Уполномоченного по правам человека в России. Процесс формирования нового института проходил с политическими и финансово-техническими проблемами [44, с. 44].

Негативное влияние оказывал правовой нигилизм российского общества, скептическое отношение как граждан, так и государственных служащих. О.О. Миронов неоднократно подвергался критике за свою деятельность. Тем не менее, нельзя не отметить, что именно он в короткие сроки смог организовать деятельность аппарата Уполномоченного по правам человека, улучшить его материально-техническое состояние и обеспечить активную работу данного института.

Помимо рассмотрения жалоб правозащитный институт осуществлял выпуск специальный брошюр и плакатов на тему прав человека, что способствовало правовому просвещению граждан и обеспечению их доверия к государству. Важное значение имеет создание при Уполномоченном для оказания консультативной помощи экспертного совета, состоящего из лиц, имеющих знания в области прав и свобод человека и гражданина.

Институт регионального омбудсмана в России независимо от федерального впервые был учрежден в 1996 году в Башкирии. На данный пост был назначен заслуженный юрист России, почетный работник прокуратуры РФ Ч.Б. Газизов. Соответственно, он стал первым Уполномоченным не только в субъекте РФ, но и в стране в целом после законодательного закрепления института Уполномоченного по правам человека в РФ.

Преемником федерального омбудсмана в 2004 году становится В.П. Лукин, доктор исторических наук, бывший Чрезвычайный и Полномочный Посол России в США. Осуществляя свою деятельность, В.П. Лукин неоднократно говорил о важности данного правозащитного института, об авторитете самого Уполномоченного. Кроме того, он придерживался позиции о необходимости одинакового для всех уровней государства защиты прав и свобод человека, путем создания омбудсменов в каждом регионе.

По мнению профессора Л.В. Бойцовой «процесс формирования института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как самостоятельного органа государственной власти завершился к 2004 году. По сравнению с некоторыми европейскими государствами, то на что уходило десятилетия и даже века, в России смогли сделать менее чем за десятилетний срок. Хотя это нельзя назвать безусловным плюсом, так как развитие института омбудсмана в европейских странах было естественным и гармоничным, находилось в русле общественно-политического климата страны, соответствовало тем демократическим процессам, которые «эволюционировали» в ходе формирования правового государства. Напротив, в Российской Федерации институт Уполномоченного по правам человека формировался во время «лихолетья», когда идеологическая и мировоззренческая база общества, опирающаяся на идеалы социализма, была разрушена, а демократические ценности, которые провозглашала новая власть не воспринимались обществом, в силу ее слабости. Тяжелая политическая и социально-экономическая ситуация, правовой нигилизм граждан, отсутствие опыта в нормотворческой деятельности, это малая доля тех проблем, с которыми столкнулось государство при становлении института Уполномоченного. И все же эта работа была сделана, разработана нормативно-правовая база, определены цели, задачи, компетенция, этого правозащитного учреждения. Сформирован работоспособный аппарат, налажены взаимоотношения не только с правозащитными организациями, но и с органами государственной власти федерального и регионального уровня.

Более активно начинает развиваться институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации. Поэтапно совершенствуется законодательство регулирующая деятельность федерального Уполномоченного по правам человека» [27, с. 20].

По предложению Президента РФ, в 2009 году В.П. Лукин был повторно назначен на должность Уполномоченного. По истечению срока полномочий в 2014 году покинул свой пост [2, с. 138].

На должность Уполномоченного по правам человека в РФ 18 марта 2014 года была назначена Э.А. Памфилова.

Э. А. Памфилова была досрочно освобождена от данной должности 28 марта 2016 года. После чего голосованием депутатов Государственной Думы 22 апреля 2016 года на пост Уполномоченного по правам человека в РФ была назначена Татьяна Николаевна Москалькова - доктор юридических и философских наук, заслуженный юрист РФ, генерал-майор МВД в отставке. В своей программной речи после утверждения на пост Т.Н. Москалькова заявила, что в связи с распространением случаев спекуляций темы правозащитной деятельности западными политиками и СМИ, основной задачей своей деятельности на должности Уполномоченного видит в пресечении подобных действий [22, с. 246].

Среди приоритетных сфер работы Т.Н. Москальковой были выделены медицинское обслуживание, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, защита трудовые и миграционных прав.

За годы работы в данной сфере Т.Н. Москальковой были разрешены многочисленные «резонансные дела» и вопросы, касающиеся прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, следует отметить, что институт омбудсмена изначально был задуман как неотъемлемый элемент системы государственной защиты прав и свобод граждан. Рассматриваемый институт достаточно молодой и пока только набирает свою значимость. Тем не менее, концептуально институт Уполномоченного по правам человека создавался как связующее звено между

обществом и государством, что позволило ему разрешать конфликты между личными и государственными интересами. При этом институт омбудсмана не относится структурно ни к одной ветви власти и не обладает распорядительно-властными полномочиями.

Следовательно, можно утверждать, что отсутствие Уполномоченного по правам человека может привести к тому, что система защиты прав и свобод человека окажется неполной, а граждане утратят реальную возможность и средство защиты своих прав. Институт омбудсмана в современных условиях важен и востребован, что требует рассмотрения правовых основ его регулирования в России.

## **1.2 Роль и место института уполномоченного по правам человека в государственно-правовой системе РФ**

В юридическом словаре дается следующее понятие: «Уполномоченный по правам человека – это назначенное парламентом РФ должностное лицо, призванное осуществлять контроль за соблюдением прав и свобод человека в деятельности государственных органов и должностных лиц» [1, с. 644].

Согласно учебной литературе, уполномоченный по правам человека – это «институт народного защитника, учрежденный в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами» [18, с. 245].

Б.С. Эбзеев в Комментарий к ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» определил указанный институт как «орган парламента и организационную форму его участия в обеспечении конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина РФ» [45, с. 365].

Таким образом, подход к пониманию термина «уполномоченный по правам человека» в юридической литературе достаточно однороден. Немного отличное понятие представил бывший Уполномоченный по правам человека в

РФ В.П. Лукин: «...Уполномоченный по правам человека - адвокат общества перед государством. Институт уполномоченного по правам человека является своеобразным связующим мостом между властью и обществом, поскольку он разрешает конфликты государственных и индивидуальных интересов...» [17, с. 4], противостоя при этом не правовому государству, а попыткам подорвать или исказить его правовой характер. Но данное определение не противоречит приведенным выше; оно, как и остальные, лишь выделяет наиболее важный по мнению своего автора признак характеризуемого явления.

Значение рассматриваемого института, как отмечает Э.А. Памфилова, бывший Уполномоченный по правам человека в РФ, состоит в том, что «Уполномоченный по правам человека, в отличие от специализированных институтов правозащиты является структурой по защите конституционных прав граждан. ... Нет ни одной проблемы в жизни людей, от которых он вправе отмахнуться, по поводу которой сухо объявить, что это не относится к его компетенции (даже если, по сути, так оно и есть), к которой можно отнестись формально или прохладно. Максимальная доступность и открытость, простые и убедительные разъяснения, доброжелательный интерес к личности заявителей - вот что составляет сущность работы уполномоченных по правам человека. Умение увидеть в жалобах системную социальную или правовую проблему - вот что делает работу уполномоченных по правам человека системной и эффективной» [21]. Таким образом, уполномоченный по правам человека - это государственный правозащитный орган, осуществляющий свою деятельность независимо от каких-либо компетентных органов и должностных лиц в целях укрепления гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными лицами всех уровней власти.

По мнению А.Ю. Сунгурова и других российских теоретиков в области права под омбудсменом понимается достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль в форме

обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений [26, с. 129].

А.Д. Федоров указывает, что «институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации достаточно молодой и только набирает свою значимость, но, несмотря на это, он признан Европейским сообществом и продолжает развиваться, увеличивая с каждым годом количество рассматриваемых обращений. Несомненно, он нужен и важен для граждан и государства в лице его органов» [38, с. 23].

А.П. Евдошенко отмечает, что «по-прежнему приоритетной задачей российского государства остается охрана и защита прав и свобод человека и гражданина, что свидетельствует об исключительной важности института Уполномоченного по правам человека в системе органов государства» [11, с. 230].

А.Э. Плотникова считает, что «одной из проблем, с которыми сталкивается институт уполномоченного по правам человека при осуществлении своих функций, является преуменьшение роли института как важного механизма повышения эффективности функционирования органов исполнительной власти» [29, с. 249].

Б.С. Галяутдинов полагает, что «Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации представляет собой правозащитный контрольный орган, олицетворяющий гарантию государства по обеспечению и соблюдению прав человека и гражданина со стороны органов власти» [5, с. 46].

Е.И. Малышев утверждает, что «учреждение института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации внесло критерии цивилизованного общества в развитие политико-правовой системы в целом» [23, с. 51].

По мнению Хаманевой Н.Ю. одной из классических форм реагирования Уполномоченного при обнаружении в ходе рассмотрения жалобы гражданина нарушения его прав и свобод является заключение [42, с. 10], содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления



нарушенных прав и свобод (ст.27 ФКЗ-№1). Данное заключение Уполномоченный обязан направить соответствующему органу или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод граждан.

«К Уполномоченному поступило обращение Б. в связи с неполучением ответа на его жалобу на бездействие сотрудников ДПС ГИБДД УМВД России по г. Воронежу. В связи с обращением Уполномоченного к прокурору г. Воронежа была проведена проверка, в результате которой выявлено грубое нарушение требований Закона о рассмотрении обращений, поскольку ответ на жалобу Б. УМВД России по г. Воронежу был направлен лишь спустя три месяца, причем только после вмешательства Уполномоченного. В результате принятых мер к виновным сотрудникам ДПС ГИБДД УМВД России по г. Воронежу были применены меры дисциплинарного воздействия» [9].

«К Уполномоченному обратился инвалид 1-й группы Ш. с жалобой на бездействие сотрудников ОМВД России по району Ховрино г. Москвы. Как следует из обращения, Ш. в апреле 2017 г. с помощью Единого портала государственных и муниципальных услуг подал заявление на замену общегражданского паспорта в связи с достижением 45-летнего возраста. В результате вместо выдачи паспорта заявителю указали на недостаточное количество фотографий, якобы необходимых для его замены. Необоснованное затягивание процесса обмена паспорта привело к тому, что Ш. не мог воспользоваться пенсионными средствами в связи с отсутствием документа, удостоверяющего личность. На основании обращения Уполномоченного в органы внутренних дел по данному факту была организована проверка по жалобе Ш., по результатам которой последнему в сентябре 2017 г. выдан паспорт гражданина Российской Федерации. На совершение стандартной процедуры замены паспорта, сроки которой согласно п. 16 положения составляют 10 дней, гражданину потребовалось около пяти месяцев, обращение в вышестоящий орган МВД России и к Уполномоченному» [9].

«Уполномоченный по правам человека и его аппарат владеют на праве оперативного управления, предоставленным им имуществом. Право оперативного управления, предусматривает ограничения в отношении распоряжения имуществом, оно может происходить только с разрешения Российской Федерации как собственника. С одной стороны, владение имуществом Уполномоченным по правам человека и его аппаратом гарантирует реализацию принципа независимости, с другой, принцип оперативного управления предотвращает возможные злоупотребления в его распоряжении» [41, с. 61].

Институт Уполномоченного по правам человека является одним из самых молодых в системе государственных органов современной России. Поскольку в соответствии с п. в ст.71 Конституции РФ в ведении РФ находится вопрос регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина, создание данного института необходимо в целях реализации указанной нормы [20]. Учреждение института Уполномоченного по правам человека в РФ внесло критерии цивилизованного общества в развитие политико-правовой системы в целом.

Уполномоченный по правам человека в РФ - государственный правозащитный институт, осуществляющий свою деятельность для обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, соблюдения и уважения государственными органами на федеральной и региональном уровнях, органами местного самоуправления, а также должностными лицами.

Место правозащитного института в системе государственных органов предопределено целями и задачами его деятельности. Смысл существования Уполномоченного по правам человека состоит «в создании независимого и необременительного для бюджета органа, который не связан с правоохранительной системой корпоративными и иными интересами. Не подменяя конституционные органы, в установленном законом процессуальной форме он должен иметь право обратиться в вышестоящий

орган (или к вышестоящему должностному лицу), который должен рассмотреть обращение и принять по нему решение» [8, с. 41]. Таким образом, Уполномоченный входит в единую систему органов государства, но не относится ни к одной из ветвей власти.

Уполномоченный в процессе своей деятельности осуществляет контроль за соблюдением прав и свобод человека со стороны именно органов исполнительной власти, он независим и от исполнительной власти.

Законодательно принцип независимости закреплен в статье 2 ФКЗ от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [33]. Также данная норма устанавливает, что в своей деятельности Уполномоченный руководствуется Конституцией РФ, ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ», законодательством РФ, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ.

Законом предусмотрено некоторое исключение в принимаемых к рассмотрению Уполномоченным жалоб. Уполномоченный по правам человека не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Указанное ограничение показывает, что данный институт имеет лишь косвенное влияние на органы государственной власти. Повышению эффективности работы в данном направлении будет способствовать законодательное закрепление механизма рассмотрения и принятия в работу государственными органами и органами местного самоуправления рекомендаций Уполномоченного [32, с. 80].

Исследуя место института Уполномоченного в государственно-правовой системе, необходимо рассмотреть возможность осуществления им нормотворческой деятельности. Российское законодательство закрепило исчерпывающий перечень лиц и государственных органов, обладающих правом законодательной инициативы. Данная норма содержится в ст. 104

Конституции РФ. Уполномоченный по правам человека в РФ в указанный перечень не входит.

Специализированный ФКЗ установил, что Уполномоченный вправе способствовать совершенствованию законодательства РФ в области прав человека и гражданина и соответствию его общепризнанным принципам и нормам международного права. Следовательно, самостоятельно осуществлять нормотворческую деятельность Уполномоченный по правам человека неправомочен. Тем не менее омбудсмен может направлять свои предложения субъектам законодательной инициативы, которые уже в дальнейшем реализуют предложенные им идеи. Таким образом, единственным способом преодоления данного ограничения является исключительно законодательное закрепление за Уполномоченным права законодательной инициативы.

При рассмотрении места института Уполномоченного в государственно-правовой системе нельзя не отметить о деятельности специализированных Уполномоченных. В настоящее время, в условиях развивающегося гражданского общества появляются специализированные Уполномоченные в различных сферах общественных отношений. В Российской Федерации учреждены должности Уполномоченного при Президенте по правам ребенка, Уполномоченного по правам предпринимателей РФ, Уполномоченного по защите прав потребителей финансовых услуг, Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов и др.

Правовое регулирование статуса и полномочий специализированных Уполномоченных осуществляется посредством принятия нормативно-правовых актов федерального и регионального уровня. Возникновение таких видов специализированных омбудсменов обусловлено потребностью российского общества иметь законного представителя, способного помочь гражданам разных социальных групп в защите и восстановлении нарушенных прав и свобод. Однако при существовании различных Уполномоченных отсутствует системная организация данного института. Для решения данных проблем необходима определенная законодательная систематизация. Развитие

и закрепление института специализированных Уполномоченных в правовой системе имеет важное значение для реализации государством положений Конституции РФ, обеспечения гражданам всех способов защиты своих прав и свобод [14, с. 65].

Модель института омбудсмана:

- «если омбудсман избирается парламентом – это парламентский омбудсман. Помимо органа, назначающего или избирающего, парламент в данной модели выступает в качестве органа, которому подотчетен омбудсман, который сам является частью правительства. Полномочия омбудсмана весьма узки, вследствие чего прослеживается определенная зависимость омбудсмана от парламента. Чем же занимается омбудсман в данной модели? В отличие от других моделей, где контроль омбудсмана охватывает две ветви власти – законодательную и исполнительную, парламентский омбудсман сосредотачивает в своих руках лишь контроль над деятельностью администрации и ее должностных лиц;
- если власть в государстве распределена между традиционными тремя ветвями, но омбудсман не является частью ни одной из них – такого омбудсмана называют независимым. Можно сказать, что в данной модели омбудсман – воплощение некой дополнительной ветви власти, и, если говорить о соответствии другим ветвям, то можно поставить омбудсмана на одну ступень с законодательной властью. Зависимость между омбудсманом и тремя ветвями власти отсутствует. Избрание и назначение в данной модели может осуществлять как парламент, так и президент, но их полномочия в отношении омбудсмана на этом исчерпываются;
- наиболее редким видом модели института омбудсмана является модель, в которой омбудсман входит в исполнительную ветвь власти. Контроль над деятельностью омбудсмана в этой модели осуществляет тот, кто его назначает, а именно – президент или

правительство. Им же омбудсман и подотчетен. Эту модель называют исполнительный омбудсман. Между учеными идет спор, является ли французский медиатор омбудсманом вообще, а если является, можно ли его отнести к исполнительному омбудсману» [16, с. 33].

Все вышеперечисленное подтверждает, что институт Уполномоченного в России обособлен от ветвей государственной власти, но входит в единую систему органов государства. Его деятельность направлена не на осуществление функций государственных органов, а на содействие им в более эффективной и результативной работе в области защиты и восстановления прав и свобод граждан.

Важность и необходимость данного института для реализации гражданами своих прав проявляется также и в его непрерывном действии в независимости от обстоятельств. В соответствии со ст. 4 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» введение режима чрезвычайного или военного положения на всей территории РФ либо на ее части не прекращает и не приостанавливает деятельности Уполномоченного и не влечет ограничения его компетенции. Данная норма закона подтверждает, что роль Уполномоченного как правозащитного института велика, поскольку он характеризуется доступностью для граждан, не связан ведомственными интересами, независим и направлен исключительно на защиту и восстановление прав и свобод человека.

В заключении первой главы, можно сделать вывод о том, что учреждение института Уполномоченного по правам человека в РФ как государственного правозащитного механизма имело определенные исторические предпосылки. Совершенствование законодательства об Уполномоченном способствовало закреплению его правового статуса и повышению значимости в демократическом государстве. Омбудсмен не имеет аналогов в числе государственных органов по характеру своей компетенции и по положению в государственно-правовой системе.

## **2 Правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

### **2.1 Порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в РФ**

Для назначения на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации существуют определенные критерии, которыми должен обладать кандидат.

Наличие гражданства Российской Федерации, это первоочередное требование к кандидату, которое закрепил Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [33]. Уполномоченным по правам человека может быть назначено только лицо, имеющее гражданство Российской Федерации. Не существует каких-либо ограничений, касающихся оснований приобретения гражданства, а также количества лет пребывания в нем.

Для Уполномоченного по правам человека устанавливается возрастное ограничение - не моложе 35 лет. Достаточно зрелый возраст предполагает наличие жизненного и профессионального опыта, необходимого для осуществления им своих полномочий. В отличие от должностей государственной гражданской службы, верхний возрастной предел не ограничивается. И чисто теоретически можно предположить, что Уполномоченным в Российской Федерации может быть гражданин в достаточно преклонном возрасте.

Одним из оценочным критерием, предъявляемым к кандидатуре на должность Уполномоченного, являются познания в области прав и свобод человека и гражданина и опыта их защиты. Эта оценочная категория достаточно субъективна и субъектами этого процесса являются Президент Российской Федерации, верхняя и нижняя палата парламента, депутаты

Государственной Думы и их объединения, которые могут вносить предложения о кандидатах на должность Уполномоченного по правам человека. Представляется, что этот перечень является не полным [19].

Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» не устанавливает требований к образованию, стажу профессиональной деятельности и государственной службы. Из этого можно сделать вывод, что Уполномоченным по правам человека может стать гражданин, не имеющий высшего профессионального образования и стажа профессиональной деятельности. Это несколько противоречит требованиям закона о наличии у кандидата познаний в области защиты прав и свобод человека и гражданина и опыта их защиты. Во-первых, познания в той или иной сфере может обеспечить только образование, а в правозащитной деятельности это только юридическое. Во-вторых, опыт приобретается только в процессе практической профессиональной деятельности. Отсюда можно сделать вывод, о том, что кандидат на должность Уполномоченного по правам человека должен обладать высшим юридическим образованием и профессиональным опытом работы.

В Российском законодательстве имеется перечень должностных лиц, владеющим правом делегировать соискателей на должность Уполномоченного, в первую очередь таким правом обладает Президент Российской Федерации, далее идут члены Совета Федерации и депутаты Государственной думы. В мировом опыте встречаются и другие методы избрания Уполномоченных, так в Швеции создается специальная комиссия, которая в течении определенного времени проводит совещательные работы с депутатами и председателем парламента, по окончании чего выносится постановление о назначении Уполномоченного в должность. В Великобритании же ни для кого не будет секретом, что омбудсмен может быть назначен на должность Королевой, но по рекомендации премьер-министра.



В Российской Федерации процедура избрания кандидата на место Уполномоченного по правам ограничена четкими рамками, в срок одного месяца до окончания полномочий действующего омбудсмена. В это время могут вноситься предложения о кандидатурах в Государственную думу. В течении месяца кандидату необходимо выступить с описанием разработанного плана своей деятельности в роли Уполномоченного. После чего кандидату поступают вопросы от депутатов Госдумы, а далее подсчитываются голоса «за» или «против». Если Госдума отклонила кандидата, повторное рассмотрение соискателя проходит на следующий день. В РФ Госдума уполномочена назначать или освобождать от должности Уполномоченного по правам человека методом тайного голосования депутатов Госдумы. Порядок выбора и назначения носит за собой сложный характер, по разнообразным причинам, начиная от большого количества кандидатур, заканчивая политической борьбой между партиями по выбору кандидата [39, с. 69].

В России срок несения должностных обязанностей Уполномоченного начинается с момента его присяги, а завершается после того, как Госдума избирает нового кандидата. В данной процедуре отражен принцип непрерывности осуществления деятельности: то есть Уполномоченный по правам человека по истечении 5-летнего срока продолжает свою работу до принесения присяги вновь избранного. Реализация этого принципа необходима для того чтобы, деятельность по обеспечению прав и свобод граждан не прекращалась. Уполномоченный положительно справляющийся со своими должностными обязанностями, может занимать эту должность в течении десяти лет.

Ограничения прав Уполномоченного по правам, приведенные в ст. 11 Закона, гласят: «Уполномоченный не может быть депутатом Госдумы или представительного органа, членом Совета Федерации, участвовать в политической, оплачиваемой и не оплачиваемой деятельности, он лишь в праве заниматься преподавательской, научной или творческой деятельностью.

Также Уполномоченный не может быть членом какой-либо политической партии или иного общественного объединения, которое преследует политические цели» [33].

По истечении 14-ти дней после вступления в должность омбудсмен должен позаботиться о прекращении участия в запрещенных на посту видах деятельности, что прописано в ст. 11 Закона. Неисполнение грозит исключением с должности Уполномоченного по правам человека, указанным в ст. 13 Закона.

В.В. Фисина указывает, что «законодательством предусмотрены и иные ограничения и связаны они с видами деятельности, совместимой с работой Уполномоченного по правам человека. Эти ограничения служат гарантом реализации принципа независимости и не подотчётности. Уполномоченный по правам человека не может совмещать свою деятельность, с работой депутата Государственной Думы, он не может быть членом Совета Федерации, депутатом законодательного органа субъекта Российской Федерации и государственным служащим. Помимо этого, налагается запрет на осуществление любой другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельности, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности. Можно предположить, что речь может идти о преподавании курсов и дисциплин в рамках общего, профессионального, высшего или послевузовского образования, а также переподготовки кадров и повышения квалификации. Такие ограничения введены для того чтобы исключить личную заинтересованность Уполномоченного по правам человека в решении тех или иных задач, а также придать его статусу больший авторитет. Уполномоченный в 14-дневный срок, который исчисляется со дня вступления в должность, обязан прекратить деятельность несовместимую со своим статусом. Если Уполномоченный по правам человека продолжает заниматься запрещенной деятельностью, его полномочия прекращаются, и Государственная Дума назначает нового Уполномоченного по правам человека. Существуют и иные основания, когда Уполномоченный по правам

человека досрочно прекращает свою деятельность. Перечень этих оснований является исчерпывающим, и призван обеспечить реализацию принципа независимости» [40, с. 691].

Итак, закон предусматривает четыре исчерпывающих основания, которые влекут прекращение деятельности Уполномоченного по правам человека:

- нарушение Уполномоченным по правам человека требований о запрете заниматься деятельностью, несовместимой с его должностью;
- вступление в законную силу приговора суда и признании его виновным в совершении преступления;
- неспособность по состоянию здоровья или иным причинам в течение длительного времени исполнять свои обязанности;
- сложение своих полномочий по собственному желанию.

Таким образом, можно отметить, что должность Уполномоченного по правам человека в России приравнена к государственной должности, вследствие чего порядок назначения и освобождения омбудсмана четко и полно регулируется законодательством РФ. Назначение Уполномоченного представляет собой достаточно сложный процесс отбора кандидатов на данную должность. Это необходимо для соискания наиболее специализированного и грамотного человека, имеющего познания и опыт работы в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. В целях эффективного осуществления деятельности Уполномоченный обладает правовым иммунитетом, неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий.

Рассмотрев и проанализировав процедуру назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека, возможно внести ряд предложений:

- установить предельный возраст, предъявляемый к кандидатам на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – 70 лет;
- расширить субъектный состав, обладающих правом предложения кандидатур на эту должность и предоставить это право политическим партиям и иным общероссийским общественным объединениям и правозащитным организациям;
- включить в федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» норму: «На должность Уполномоченного по правам человека назначается лицо получившее юридическое образование по имеющей аккредитацию образовательной программе и обладающее профессиональными навыками».

## **2.2 Компетенция Уполномоченного по правам человека в РФ**

Компетенция Уполномоченного по правам человека находится в прямой зависимости от целей учреждения этого правозащитного органа, ибо цель представляет собой конечный результат деятельности, на который преднамеренно направлен процесс. В качестве целей учреждения этого правового института является:

- обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан;
- соблюдение и уважение прав и свобод граждан государственными органами, и их должностными лицами [33].

Деятельность Уполномоченного по правам человека в РФ, включает в себя:

- рассмотрение жалоб граждан РФ и находящихся на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, а также рассмотрение жалоб на решения или действия госорганов, органов местного

самоуправления, должностных лиц, если заявитель опротестовывает решения суда либо административного органа, в котором он ранее обжаловал эти решения или действия;

- оценка законодательства РФ в области прав человека и гражданина, сбор рекомендаций по его повышению его качества и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;
- развитие и формирование сотрудничества РФ с другими странами в области прав человека; просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты с правовых позиций;
- разработка годового доклада о деятельности и направление его Президенту РФ, в Совет Федерации и Госдуму, Правительство РФ, Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный Суды РФ, Генпрокурору РФ;
- выступление с докладом на заседаниях Госдумы по делу грубого или массового нарушения прав и свобод граждан;
- распределять в Госдуму специальные доклады по особым вопросам соблюдения прав и свобод граждан в РФ;
- обращение в Госдуму с запросом на создание парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, участие в работе указанных комиссий и проводимых слушаниях;
- обращение в суды, обладающих общей юрисдикцией и в Конституционный Суд РФ для защиты прав и свобод граждан;
- осуществление по собственной инициативе определенных мер в пределах своей компетенции при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, которые не способны самостоятельно использовать правовые средства защиты;

- оценка правоприменительной практики в области прав человека и гражданина и выработка предложений по ее улучшению;
- предоставление информации органам государственной власти и общественности о развитии дел с соблюдением прав и свобод граждан в РФ;
- направление государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина, улучшению административных процедур.

Кроме вышеперечисленных направлений деятельности Уполномоченного, предусмотренных Федеральным Конституционным Законом, существуют иные задачи, которые также касаются полномочий Уполномоченного в пределах установленной компетенций.

Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Уполномоченному по правам человека приходится информировать органы государственной власти и граждан по поводу его деятельности, а также о стадиях развития дел, относящихся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина в РФ. Более того, он контактирует органами государственной власти федерального и регионального уровня, и с неправительственными правозащитными организациями, СМИ.

Уполномоченный каждый год подготавливает доклады о своей деятельности, обеспечивает предоставление их должностным лицам и общественности, излагая свой взгляд на каждый случай, касающийся обеспечения прав человека по РФ и более узких кругах общества, что оказывает значимое воздействие на мнение общественности. Большая часть задач, которые связаны с восстановлением нарушенных прав граждан, подлежит рассмотрению, с опорой на поступающие заявления с обращением

и жалобами в письменном виде граждан, в которых требуется решение или вмешательство (невмешательство) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц или госслужащих.

Перед Уполномоченным по правам человека стоит ряд задач по защите прав и свобод российских граждан вне зависимости от места их проживания, а также иностранных граждан и лиц без гражданства находящихся на территории России. Российская Федерация в различном виде (членство, в качестве наблюдателей и т.д.) участвует в международных организациях, деятельность которых так или иначе связана с защитой прав человека (ООН, ОБСЕ, Совет Европы). В этой связи, особое значение приобретает деятельность Уполномоченного по правам человека в сфере международного сотрудничества. Обмен информацией, проведение сессий, конференций, ведение диалога являются результатом осуществления международными организациями контрольных функций по выполнению стандартов в области прав и свобод человека.

Уполномоченный по правам человека уделяет большое внимание развитию международного сотрудничества. Для совершенствования этого направления в аппарате Уполномоченного по правам человека действует Управление информации и международного сотрудничества, в котором предусмотрен отдел международных отношений.

### **2.3 Обеспечение деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ**

В связи с тем, что деятельность Уполномоченного по правам человека имеет различные аспекты, которые для успешного и эффективного функционирования правозащитного института должны быть четко урегулированы, законодательство допускает создание рабочего аппарата.

В целях осуществления управленческих процессов, Уполномоченный по правам человека располагает штатом сотрудников, которые в своей совокупности представляют аппарат Уполномоченного по правам человека.

В целях регламентации статуса и деятельности аппарата Уполномоченного было принято Положение о рабочем аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Данный документ имеет важное процессуальное значение, так как определяет функциональные и организационные основы деятельности рабочего аппарата. Свою работу Аппарат осуществляет на основе принципов законности, справедливости, уважения прав и свобод человека и гражданина, беспристрастности при рассмотрении жалоб граждан, открытости и гласности взаимодействия и сотрудничества с государственными органами, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, международными организациями, занимающимися вопросами соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. В соответствии с указанным Положением в своей деятельности рабочий аппарат Уполномоченного руководствуется Конституцией РФ, ФКЗ от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», законодательством Российской Федерации, Положением о рабочем аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, а также международными договорами Российской Федерации. Выполняемая работа Аппарата не должна противоречить вышеуказанным нормативным актам и нормам.

Отдельно законодательством решен вопрос относительно финансирования деятельности Уполномоченного и его рабочего аппарата. В федеральном бюджете ежегодно обозначается строго целевое направление и расходование средств, необходимые для эффективного функционирования института Уполномоченного по правам человека в РФ. Финансовое обеспечение осуществляется в пределах лимитов бюджетных обязательств,



предусмотренных в бюджетной смете Уполномоченного на текущий финансовый год и плановый период.

При осуществлении своих полномочий омбудсмен и рабочий аппарат используют имущество, находящееся в их оперативном управлении и являющееся государственной собственностью. Уполномоченный по правам человека в РФ обеспечивается документами, принятыми палатами Федерального Собрания РФ, документами, другими информационными и справочными материалами, официально распространяемыми Администрацией Президента РФ, Правительством РФ, Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, Генеральным прокурором РФ, иными государственными органами, общественными объединениями, а также другими информационными и справочными материалами.

Структуру рабочего аппарата утверждает сам Уполномоченный и руководит его работой. Подразделениями Аппарата являются Секретариат Уполномоченного и управления. В составе указанных структурных подразделений действуют отделы. Положения об управлениях Аппарата составляется Уполномоченным по представлению руководителя Аппарата, положение о Секретариате Уполномоченного - по представлению руководителя Секретариата. Численность и штатное расписание Аппарата также утверждаются распоряжением Уполномоченного в пределах сметы расходов. В указанное штатное расписание включаются должности, предусмотренные Перечнем должностей в рабочем аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Реестра должностей федеральной государственной службы, могут быть включены должности, не относящиеся к должностям гражданской службы. Кроме этого, в штатном расписании Аппарата указываются размеры окладов, дополнительных премий и надбавок по отношению к конкретным должностям.

Положение о рабочем аппарате предусматривает обязательное наличие у лиц, работающих там, высшего образования, кроме замещения должностей

категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей. Помимо этого, работники управлений и отделов, рассматривающих жалобы граждан, должны иметь высшее юридическое образование и обладать опытом правозащитной деятельности. Гражданские служащие Apparата выполняют обязанности, наделяются права и несут ответственность в соответствии с законодательством о гражданской службе, законодательством о труде, а также иными нормативно-правовыми актами, регулирующими прохождение гражданской службы, Положением о рабочем аппарате Уполномоченного, иными правовыми актами Уполномоченного и должностными регламентами. Во время прохождения гражданской службы и работы в Apparате сотрудникам оформляются служебные удостоверения установленного Уполномоченным образца.

Следует отметить, что руководство деятельностью Apparата осуществляет Уполномоченный, однако непосредственное управление, координацию работы и контроль за работой структурных подразделений выполняют руководитель Apparата, его заместители, а также руководитель Секретариата в соответствии с их обязанностями. Уполномоченный самостоятельно устанавливает необходимое для рациональной работы количество заместителей руководителя Apparата. На основании предложений руководителя Apparата Уполномоченный также осуществляет распределение обязанностей между первым заместителем и другими заместителями.

Руководитель Apparата назначается на должность и освобождается от нее распоряжением Уполномоченного. Руководитель является важнейшей должностью, так как именно он осуществляет непосредственное управление Apparатом и несет персональную ответственность за успешное выполнение задачи и функций, возложенных на Apparат, а также за качественное обеспечение деятельности Уполномоченного по правам человека в целом. Наиболее детальная характеристика полномочий руководителя представлена в Положении о рабочем аппарате Уполномоченного. По вопросам организации деятельности Apparата руководитель правомочен издавать

распоряжения, давать указания и поручения, обязательные для исполнения гражданскими служащими и работниками Аппарата. В случаях по различным причинам отсутствия руководителя Аппарата его полномочия исполняет первый заместитель либо один из заместителей по распоряжению Уполномоченного [16, с. 34].

Основное назначение рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека это структурировать большой объем работы правозащитного института, сделать эту работу более рациональной и результативной.

В связи с этим Аппарат осуществляет следующие основные функции:

- обеспечивает прием, регистрацию и учет жалоб и иных обращений граждан и организаций к Уполномоченному, организует личный прием граждан;
- изучает и оценивает жалобы на наличие каких-либо нарушений прав и свобод человека и гражданина, принимает их к рассмотрению, разъясняет заявителям средства и свободы для защиты своих прав и свобод;
- уведомляет заявителей в течение 10 дней о принятом решении по жалобе;
- осуществляет подготовку в адрес государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, в решениях или действиях (бездействии) которых обнаружены нарушения прав и свобод граждан, заключений, содержащих рекомендации о необходимых мерах восстановления указанных прав и свобод;
- по результатам рассмотрения жалоб готовит обращение Уполномоченного в различные органы государственной власти и должностным лицам;
- осуществляет сбор информации о случаях грубого и массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека, проводит мониторинг законодательства о правах человека и гражданина, подготовку предложений по его совершенствованию;

- участвует в правовом просвещении по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты, поддерживает взаимодействие по этим вопросам со средствами массовой информации, образовательными и общественными организациями;
- обеспечивает международное сотрудничество Уполномоченного в области прав человека [33].

Положением о рабочем аппарате Уполномоченного предусмотрено выполнение Аппаратом иных функций. Кроме этого сотрудники Аппарата организуют документальное обеспечение, готовят проекты правовых актов, а также аналитических, справочно-правовых и иных документов. Важным элементом деятельности Аппарата является ведение архивного фонда Уполномоченного по правам человека в РФ, так как именно там хранятся подлинники подписанных Уполномоченным экземпляров международных соглашений и других международных документов, а также заключенных Уполномоченным внутригосударственных соглашений.

На данный момент структура рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека состоит из руководителя Аппарата, первого заместителя Аппарата, заместителей, Секретариата Уполномоченного, его руководителя, помощников и советников Уполномоченного, а также из различных управлений по сферам деятельности [33].

В соответствии со статьей 36.2 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека» Уполномоченный вправе создать в качестве консультативного и совещательного органа совет уполномоченных по правам человека. Уполномоченным было принято Положение о Совете уполномоченных по правам человека, определяющие основные задачи и функции данного органа, а также порядок его образования. Основными задачами Совета являются содействие развитию института Уполномоченного, определение стратегических направлений по обеспечению государственной защиты, соблюдения и уважения прав и свобод граждан, а также обобщение опыта

работы Уполномоченных в целях выработки наиболее эффективных форм и методов осуществления деятельности и другое [33].

Для осуществления возложенных задач Совет уполномочен совершать следующие действия:

- запрашивать информацию и материалы Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ;
- ходатайствовать о проведении исследований с участием специалистов и экспертов;
- участвовать в организации и проведении заседаний Координационного совета российских уполномоченных по правам человека, координационных советов уполномоченных в федеральных округах, круглых столов, конференций и семинаров по вопросам, относящимся к компетенции Совета;
- проводить расширенное заседание Совета с приглашением Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

В состав Совета входят Уполномоченный и председатели координационных уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, входящих в состав федеральных округов, по факту избрания. Председателем Совета является по должности Уполномоченный по правам человека в РФ. Председатель Совета работает совместно с заместителем, избираемым путем простого голосования из числа членов Совета сроком на 2 года. Председатель Совета руководит деятельностью консультативно-совещательного органа, определяет основные направления работы, разрабатывает и предлагает на обсуждение повестку дня, в том числе созывает заседания Совета, определяя время и место его проведения.

Члены Совета также осуществляют свою работу в рамках деятельности данного органа, а именно: вносят предложения в план работы Совета, участвуют в подготовке материалов к заседаниям, представляют позиции координационных советов уполномоченных по правам человека в субъектах

РФ. Совет действует в форме заседаний, проводимых при личном участии членов Совета, либо с использованием технических средств.

Для организованного обеспечения деятельности Совета Уполномоченный из числа гражданских служащих своего рабочего аппарата назначает технического секретаря Совета, не являющегося членом Совета. В полномочия технического секретаря входит уведомление членов Совета о дате и времени предстоящего заседания, месте и форме его проведения, ведение протокола заседания Совета, техническая подготовка проектов решений и иных документов Совета. Заседания проводятся, как правило, в месте постоянного нахождения Уполномоченного по мере необходимости, но не реже 1 раза в квартал в соответствии с планом работы Совета. Заседание считается правомочным, если присутствуют не менее двух третей численного состава членов Совета. Решения принимаются большинством голосов от общего числа присутствующих.

Помимо выше указанных элементов института Уполномоченного в целях оказания консультативной помощи при Уполномоченном может создаваться экспертный совет из лиц, обладающих необходимыми познаниями в области прав и свобод человека и гражданина.

В ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в статье 40 закреплено, что материальные гарантии независимости Уполномоченного, связанные с оплатой труда, медицинским, социальным и иным обеспечением и обслуживанием, устанавливаются применительно к соответствующим гарантиям, предусмотренным законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации для должностных лиц, занимающих государственные должности. Таким образом, в целях усовершенствования деятельности Уполномоченного по правам, а также содействию в осуществлении полномочий были созданы рабочий аппарат и Совет уполномоченных по правам человека. При слаженной, рациональной работе данных подразделений функционирование правозащитного института будет более результативным, а как следствие

больше граждан смогут получить необходимую помощь в восстановлении нарушенных прав и свобод [33].

В заключение главы, хотелось бы отметить, что Уполномоченный по правам человека в РФ является важнейшим механизмом защиты и соблюдения прав и свобод человека и гражданина и занимает особое место в системе органов государственной власти.

Порядок назначения на должность Уполномоченного и освобождения от нее, компетенция, полномочия четко урегулированы в специализированном законодательстве, а также во внутренних документах института Уполномоченного. Уполномоченный по правам человека, осуществляя возложенные на него законом полномочия, действует параллельно и наряду с органами правосудия и прокуратуры, институтами гражданского общества, не подменяя их, а дополняя правовые средства и способы защиты прав и свобод граждан. В целях обеспечения наиболее продуктивной и эффективной деятельности правозащитного института при Уполномоченном создается рабочий аппарат и Совет уполномоченных.

### **3 Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ**

#### **3.1 Правовые основы формирования и деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ**

Одним из фундаментальных принципов гражданского общества и правового государства является гарантированность прав и свобод человека и гражданина. Концепция универсальности прав человека на сегодняшний день играет важную роль в самых различных общественных процессах как на уровне страны, так и на территории отдельных регионов. Изменения законодательства Российской Федерации, обусловленные социально-экономическими преобразованиями, вызвали необходимость осмысления ряда правозащитных институтов, в том числе и института Уполномоченного по правам человека.

Закрепив на законодательном уровне статус Уполномоченного по правам человека в РФ, осуществляющего свою деятельность на всей территории страны, необходимо предусмотреть возможность оказания помощи в защите и соблюдении прав человека локально, на отдельных субъектах Федерации. Эта потребность обусловлена огромной территорией государства, многонациональностью страны, труднодоступностью некоторых регионов и особенностью проблем в данной сфере в отдельных субъектах. В соответствии с пунктом «б» части 1 статьи 72 Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, а также из пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции РФ - в совместном ведении находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления [15, с .13].

На основании указанных норм допускается создание правозащитного института на территории конкретного региона. Кроме этого, возможность учреждения должности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ



в целях обеспечения дополнительной гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина установлена в статье 16.1 ФЗ от 06.10.1999 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [34].

Таким образом, создание института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ является исключительной компетенцией самих субъектов. Именно поэтому процесс становления института регионального омбудсмана проходил достаточно медленно и неравномерно. Отрицательное влияние на формирование и распространение данного института оказывало наличие региональных комиссий по правам человека в некоторых субъектах, а также нежелание представительных и исполнительных органов власти создания института Уполномоченного по правам человека в своих регионах, так как это представляло собой дополнительные расходы и в целом могло противоречить существующей позиции власти [30, с. 104].

Тем не менее, институт регионального Уполномоченного по правам человека развивается. Все больше субъектов проводят работу по внедрению данного института.

Важное значение в законодательном закреплении правового статуса регионального омбудсмана имеет Федеральный закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» [35]. Закон нацелен на создание равной возможности доступа для всех граждан к механизмам защиты прав и свобод на территории конкретного региона. В указанном нормативном акте установлены унифицированные принципы организации деятельности Уполномоченных в субъектах Федерации, закреплены общие начала взаимодействия с органами государственной власти и институтами гражданского общества.

До принятия федерального закона во всех субъектах Российской Федерации были приняты региональные законы об Уполномоченных в субъектах, однако они имели существенные различия, что негативно

сказывалось на юридических и организационных возможностях региональных омбудсменов для защиты прав и свобод граждан. Различные подходы в правовом обеспечении деятельности Уполномоченных в субъектах ставят жителей в неравные условия. Принятие федерального позволило установить единые подходы и стандарты в вопросах организации специализированной государственной защиты прав, осуществляемой региональными уполномоченными в субъектах Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» должность Уполномоченного в субъекте Федерации является государственной должностью субъекта. Как и деятельность федерального омбудсмена, работа региональных Уполномоченных дополняется существующие средства защиты прав и свобод человека и гражданина, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов [15, с. 13].

Правовую основу деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативно-правовые акты РФ, конституция (устав) субъекта Федерации, а также региональные законы и нормативные акты. При исполнении своих полномочий омбудсмен должен руководствоваться принципами справедливости, гуманности, законности, гласности и беспристрастности. При этом, осуществляя свою деятельность, он независим от каких-либо государственных органов и неподотчетен им.

Исходя из выше сказанного, можно обобщить, региональный Уполномоченный по правам человека - это должностное лицо, действующее независимо и осуществляющее контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов государственной власти и должностных лиц субъекта РФ.

Законом установлены требования, предъявляемые к кандидату на должность Уполномоченного в субъекте РФ, а именно: гражданство РФ, достижение возраста 30 лет, безупречная репутация, высшее образование, познания в области прав и свобод человека и гражданина и наличие опыта их защиты. Однако, следует отметить, что данная норма в отношении минимального возраста кандидата может быть изменена законом субъекта: допускается увеличение минимального возраста, но не более чем на 5 лет. Это подтверждает, что федеральное законодательство взаимодействует с региональным и предоставляет определенные полномочия в регулировании деятельности Уполномоченных в субъектах. Кандидат не может иметь гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства.

Порядок назначения на должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ значительно отличается от процесса назначения федерального Уполномоченного. Нормативную основу процедуры назначения (избрания) регионального Уполномоченного составляют конституция (устав) и (или) закон соответствующего субъекта РФ, а также требования Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах РФ» и Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Уполномоченный в субъекте Федерации назначается (избирается) на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. Правом предложения конкретной кандидатуры на данную должность обладают высшее должностное лицо субъекта (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), депутаты (группы депутатов, фракции) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта, органы местного самоуправления, а также некоммерческие

организации, осуществляющие свою деятельность в области защиты прав и свобод человека и гражданина и зарегистрированные в установленном законом порядке, иные органы и организации. Перед рассмотрением предложенных кандидатур законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта согласовывает их с федеральным Уполномоченным. Кроме этого, если региональным законодательством предусмотрено, указанный орган может проводить консультации по соответствующим кандидатурам с иными органами государственной власти субъекта и организациями. Для занятия данной должности кандидату необходимо получить большинство голосов депутатов законодательного представительного органа государственной власти субъекта РФ [6, с. 65].

Срок деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ устанавливается конституцией (уставом) или законом определенного субъекта Федерации, но не может быть больше 5 лет. Уполномоченный считается вступившим в должность с момента принесения им присяги. Одно и то же лицо не может занимать данный пост более 2 сроков подряд. В связи с тем, что региональный омбудсмен независим при осуществлении своей работы, истечение сроков полномочий или роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ не влекут прекращения его деятельности.

При определении правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ необходимо отметить о наличии ограничений и запретов, связанных при замещении данной должности. Уполномоченный в субъекте не вправе:

- иметь гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;
- одновременно быть членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы или депутатом законодательного

(представительного) органа государственной власти субъекта РФ, занимать иные государственные должности на уровне Федерации и субъекта РФ, муниципальные должности, а также находиться на государственной или муниципальной службе;

- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [36] и другими федеральными законами;
- заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельностью. При этом законом установлено, что указанные виды деятельности не могут финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ;
- быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели.

Кроме этого, на регионального омбудсмана распространяются и иные ограничения и обязанности, предусмотренные для лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, установленные ФЗ «О противодействии коррупции». Уполномоченный в субъекте в установленный законодательством конкретного региона срок обязан прекратить, деятельность, несовместимую с его статусом, а также приостановить членство в политической партии на период осуществления своих полномочий. При невыполнении указанных требований, полномочия омбудсмана прекращаются, и законодательный (представительный) орган

государственной власти субъекта РФ назначается на этот пост нового кандидата.

Федеральное законодательство обязывает Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ сообщать председателю законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или разрешению такого конфликта. Данное положение показывает, что деятельность омбудсмана должна быть беспристрастной, справедливой и законной.

Важное требование для Уполномоченного может быть предусмотрено законом субъекта РФ - это обязательное постоянное проживание на территории субъекта в течение всего срока исполнения своих полномочий. Оно может быть установлено в целях осуществления омбудсменом более эффективной деятельности, полного и подробного изучения проблем региона.

Полномочия регионального омбудсмана, как и федерального, прекращаются с момента вступления на пост нового Уполномоченного. Однако, существуют случаи досрочного прекращения деятельности по решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. К подобным случаям относятся:

- смерть Уполномоченного;
- признание судом недееспособным, ограниченно дееспособным или безвестно отсутствующим либо объявления его умершим;
- вступление в отношении омбудсмана в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезд за пределы территории субъекта РФ на постоянное место жительства в том случае, если обязательное проживание в регионе предусмотрено законодательством субъекта;
- утрата Уполномоченным гражданства РФ, приобретение гражданства иностранного государства либо получения вида на

жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Следует отметить, что работа Уполномоченного в субъекте может быть приостановлена досрочно и по другим основаниям после консультации законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта с федеральным Уполномоченным. Это, в частности:

- подача письменного заявления самим региональным омбудсменом о сложении полномочий;
- неспособность по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением или по иным причинам невозможности в течение длительного времени (не менее 4 месяцев) исполнять свои обязанности;
- утрата доверия в случаях, предусмотренных статьей 13.1 ФЗ «О противодействии коррупции»;
- несоблюдение установленных законом требований, ограничений и запретов.

Порядок досрочного освобождения от обязанностей Уполномоченного в субъекте устанавливается законом каждого конкретного субъекта с соблюдением требований федерального законодательства. Решение о досрочном прекращении принимается большинством голосов от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. После этого новый Уполномоченный должен быть назначен на этот пост не позднее 60 дней со дня принятия решения о досрочном прекращении полномочий предыдущего омбудсмена.

Таким образом, можно сделать вывод, что правовой статус, а также правовая основа и принципы деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ устанавливаются не только федеральным, но и региональным законодательством, что способствует более точному определению полномочий омбудсмена, форм и методов деятельности. Принятие Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в

субъектах РФ» ознаменовало новый этап законодательного регулирования данной государственной должности. На заседании Совета Федерации действующий Уполномоченный по правам человека в РФ Т.Н. Москалькова отметила, что «актуальность принятия закона обусловлена тем, что к 2017 году формирование института уполномоченных было завершено. В каждом регионе есть закон и назначенный в соответствии с этим законом омбудсмен. Важно, что сегодня региональные уполномоченные по правам человека обретают закон, который унифицирует механизмы защиты прав жителей различных регионов, устанавливает единые правовые стандарты правового регулирования» [12].

### **3.2 Компетенция Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации**

Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ является важнейшим публично-правовым механизмом, представляющим собой дополнительный институт правовой защиты граждан от неправомерных действий государства в лице органов управления, прежде всего органов государственной власти конкретного субъекта Федерации. В целом, компетенция региональных омбудсменов схожа с полномочиями федерального омбудсмана, однако имеются некоторые различия в их деятельности, которые регулируются законодательством различных уровней.

Основным направлением деятельности Уполномоченного в субъекте является рассмотрение жалоб, предложений и заявлений граждан РФ, а также иностранных граждан и лиц без гражданства. Указанные субъекты имеют право обратиться к региональному омбудсмену с обращением в письменной форме или в форме электронного документа, а также устно на личном приеме. При рассмотрении обращений Уполномоченный руководствуется Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [37] с учетом особенностей



принятия к рассмотрению и рассмотрения жалоб Уполномоченным по правам человека в субъекте РФ, установленных ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах РФ», в том числе сроков рассмотрения жалоб.

После получения обращения, Уполномоченный имеет право:

- рассмотреть данное обращение по существу;
- разъяснить заявителю средства и способы защиты своих прав и свобод;
- направить обращение на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится рассмотрение обращений.

Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах РФ» в пункте 5 статьи 9 раскрывает понятие жалобы, адресованной региональному Уполномоченному как просьбу гражданина РФ, иностранного гражданина или лица без гражданства о защите и восстановлении прав и свобод, нарушаемых, по его мнению, решениями или действиями (бездействием) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, действующих на территории субъекта РФ, органов государственной власти или иных государственных органов субъекта (кроме законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта), органов местного самоуправления, иных муниципальных органов, организаций, действующих на территории субъекта РФ, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. Законодательно также определено содержание подаваемой жалобы. В жалобе обязательно должны быть указаны фамилия, имя, отчество (при наличии), почтовый и (или) электронный адрес заявителя, изложение существа нарушения его прав и свобод. Помимо этого, к жалобе должны быть приложены материалы, подтверждающие обоснованность жалобы, а также копии документов, связанных с обжалованием

соответствующих решений или действий (бездействие) в судебном или административном порядке. Как и жалобы, адресованные федеральному Уполномоченному, обращения в аппарат регионального омбудсмана должны быть направлены не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод или со дня, когда заявителю стало об этом известно.

Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ в течение 15 дней со дня регистрации жалобы должен уведомить заявителя о принятии к рассмотрению жалобы либо об отказе в ее рассмотрении и чем это мотивировано. В случае, если жалобы подана одновременно к региональному и федеральному Уполномоченным, по запросу федерального омбудсмана жалоба с прилагаемыми материалами и документами передается ему на рассмотрение.

После принятия жалобы к рассмотрению Уполномоченный по правам человека в субъекте обязан известить об этом государственные органы, муниципальные органы, организации, решения или действия (бездействие) которых обжалуются. При этом он вправе запросить объяснения по существу поступившей жалобы и предложить обосновать свою позицию. Если возникает необходимость проверки обстоятельств, изложенных в жалобе, в целях более правильного и законного урегулирования нарушений, закон предоставляет право региональному омбудсмену осуществлять следующие действия:

- самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, их должностными лицами и государственными служащими собирать, проверять и анализировать информацию об обстоятельствах, содержащихся в жалобе;
- посещать государственные органы, муниципальные органы, организации;
- беспрепятственно посещаться места принудительного содержания, находящиеся на территории субъекта РФ, в соответствии с

нормативными правовыми актами, регулирующими порядок посещения мест принудительного содержания;

- запрашивать и получать необходимые сведения, документы, материалы, а также устные разъяснения от государственных органов, муниципальных органов и их должностных лиц;
- обращаться в суд с ходатайством об ознакомлении с материалами по гражданскому и административному делу, решение по которому вступило в законную силу;
- привлекать экспертов;
- пользоваться иными правами, предусмотренными федеральными законами и законами субъектов РФ.

Особое значение при определении компетенции и полномочий омбудсмена в субъекте Федерации имеет порядок его взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Так как Уполномоченный участвует во всех структурных элементах механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в РФ: в охране, защите, пропаганде и оказании квалифицированной правовой помощи, для наиболее эффективной реализации своих полномочий ему необходимо сотрудничать с государственными, общественными и другими структурами. Порядок взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с Уполномоченным по правам человека в субъекте РФ, в том числе порядок оказания содействия в предоставлении необходимой информации, определяется нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

Кроме этого, для регулирования данной деятельности между территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и региональным Уполномоченным могут заключаться соответствующие соглашения. Если при рассмотрении обращения выявлена необходимость принятия системных мер по устранению нарушений прав и свобод человека и гражданина на территории соответствующего региона, омбудсмен может

обратиться к федеральному Уполномоченному с просьбой об оказании содействия и о принятии им действий, входящих в его компетенцию.

При обнаружении в ходе рассмотрения жалобы признаков уголовно наказуемого деяния или административного правонарушения, правозащитник вправе передать имеющиеся материалы в соответствующие государственные органы для принятия решения о возбуждении уголовного дела или дела об административном правонарушении, известив об этом заявителя. В предусмотренных законом субъекта РФ случаях на регионального Уполномоченного могут быть возложены функции Уполномоченного по правам ребенка в данном субъекте, Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов, а также других должностных лиц или координация их деятельности.

Взаимодействуя с общественными наблюдательными комиссиями в субъекте, Уполномоченный по правам человека ежегодно принимает не позднее 30 дней после окончания календарного года материалы по итогам осуществления контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Уполномоченный также вправе создавать общественные приемные на территории региона и иметь помощников, осуществляющих деятельность на общественных началах.

Таким образом, можно отметить, что процесс сотрудничества регионального Уполномоченного с органами государственной власти, органами местного самоуправления и иными структурами - это активная, согласованная деятельность, направленная на соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина в соответствующем субъекте РФ. Только при такой коммуникации работа аппарата Уполномоченного будет более продуктивной и результативной при рассмотрении обращений граждан.

Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ при осуществлении своей деятельности обязан не разглашать ставшие ему известными в ходе рассмотрения жалобы сведения о частной жизни заявителя и других лиц без их письменного согласия.

О результатах рассмотрения жалобы омбудсмен должен известить заявителя не позднее 10 дней со дня завершения проверки обстоятельств, изложенных в жалобе.

Федеральным законодательством установлены определенные полномочия Уполномоченного в субъекте РФ на принятие мер по защите и восстановлению прав и свобод человека и гражданина. По результатам рассмотрения жалобы омбудсмен вправе:

- направить государственному органу, муниципальному органу, организации или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод человека и гражданина, в письменной форме своих рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению указанных прав и свобод. Указанные субъекте после получения рекомендаций обязаны в течение 30 дней рассмотреть их, принять соответствующие меры и в письменной форме известить об этом Уполномоченного;
- обратиться в суд с административным иском в защиту прав и свобод человека и гражданина (в том числе неограниченного круга лиц), а также участвовать в процессе по делу лично или через представителя в соответствии с законодательством РФ;
- обратиться в компетентные государственные или муниципальные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного производства и (или) рассмотрении вопроса об уголовном преследовании в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого имеются нарушения прав и свобод человека и гражданина, а также о возбуждении производства по делу об административном правонарушении в отношении организации и (или) должностного лица, если имеются аналогичные нарушения закона;

- обратиться в прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу приговора суда в целях использования в случаях, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством РФ, прокурором права обратиться в соответствующий суд с представлением о пересмотре вступившего в законную силу приговора суда.

Также в полномочия регионального омбудсмана входит проведение проверки обстоятельств и принятие необходимых мер в пределах компетенции при наличии у него информации о массовых и грубых нарушениях прав и свобод человека и гражданина, а также в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты. Законами субъекта РФ могут быть установлены иные полномочия регионального омбудсмана на осуществление определенных действий по результатам рассмотрения жалоб, не противоречащие федеральному законодательству.

По результатам обобщения поступивших жалоб, изучения и анализа информации в целом о нарушении законных прав и свобод Уполномоченный в субъекте Федерации может инициировать проведение общественных проверок и экспертиз, а также обратиться в законодательный (представительный) орган государственной власти соответствующего субъекта с предложением о проведении слушаний по факту нарушения прав и свобод человека и гражданина, при этом участвуя в них лично либо через своего представителя.

Одним из направлений деятельности регионального Уполномоченного является участие в совершенствовании нормативных правовых актов в части защиты прав и свобод человека и гражданина. Статья 13 Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах РФ» закрепляет право регионального правозащитника направлять органам государственной власти субъекта, органам местного самоуправления предложения по

совершенствованию законов и нормативных правовых актов субъекта РФ, муниципальных нормативных правовых актов, если обнаружены недостатки или пробелы в указанных актах, влекущие нарушение прав и свобод человека и гражданина. Важное значение имеет положение о предоставлении в соответствии с конституцией (уставом) соответствующего субъекта Федерации Уполномоченному права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта, так как это позволяет сократить путь продвижения законодательных предложений и исключить из этого процесса посредников.

Компетенцию Уполномоченного в субъекте Федерации составляет также участие в межрегиональном сотрудничестве в области защиты прав человека и способствование развитию международного сотрудничества. Осуществляя правовое просвещение граждан по вопросам форм и средств защиты прав и свобод, а также в целом о проблемах данной сферы, региональный омбудсмен может распространять информацию в средствах массовой информации, учредителями которых являются органы государственной власти субъекта РФ, выпускать в пределах утвержденной сметы расходов официальное периодическое издание, организовывать и проводить научно-практические конференции, семинары, совещания.

При осуществлении своих полномочий региональный омбудсмен пользуется определенными гарантиями. Со стороны государственных и муниципальных органов, организаций, их должностных лиц и работников оказывается содействие и помощь в достижении целей института Уполномоченного, в частности по запросам регионального омбудсмента необходимые сведения, документы и материалы предоставляются не позднее 15 дней со дня со дня получения запроса, если не установлен иной срок. Как федеральный омбудсмен, региональный при осуществлении своей деятельности пользуется одним из действенных способов – правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами государственных и муниципальных органов, организаций, а также

администрациями мест принудительного содержания. Уполномоченный не обязан давать каких-либо объяснений по существу рассматриваемых обращений граждан, предоставлять информацию и материалы, за исключением случаев, установленных законом, а также давать показания свидетеля по различным категориям дел. В целом, деятельность регионального омбудсмана обособлена и не может быть подвержена какому-либо вмешательству под угрозой ответственности, установленной законодательством РФ и законами субъектов РФ.

Определяя компетенцию и пределы полномочий омбудсмана в субъекте Федерации, стоит отметить, что основные направления деятельности и результаты его работы отражаются в ежегодных и специальных докладах Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, которые должны публиковаться и быть доступными населению региона. Ежегодный доклад направляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высшему должностному лицу субъекта, Уполномоченному по правам человека в РФ, председателю верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, прокурору субъекта и в иные органы, если это предусмотрено законом субъекта РФ, не позднее 3 месяцев после окончания календарного года. Данный документ региональный Уполномоченный представляет лично на заседании законодательного (представительный) орган государственной власти соответствующего субъекта. Наряду с федеральным омбудсменом, региональный вправе выпускать специальные доклады, касающихся более конкретных проблем в сфере нарушения прав и свобод человека и гражданина.

В целях обеспечения наиболее эффективной работы института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ в соответствии с региональным законодательством может быть создан рабочий аппарат. Финансирование деятельности данного правозащитного института осуществляется за счет бюджетных ассигнований бюджета каждого



конкретного региона. Для оказания консультативной помощи Уполномоченным в субъекте РФ может быть создан специальный консультативный (экспертный) совет, состоящий из специалистов, имеющих необходимые знания в области прав и свобод человека и гражданина и осуществляющих функционирование на общественных началах.

Исходя из выше сказанного, можно сделать вывод, что компетенция регионального Уполномоченного в целом схожа с полномочиями федерального омбудсмана, однако имеет некоторые особенности, которые закрепляются и регулируются законодательством субъекта РФ. Система видов деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации включает в себя: содействие в восстановлении нарушенных прав и свобод граждан, совершенствование законодательства в данной сфере, развитие межрегионального и международного сотрудничества, правовое просвещение по вопросам форм и способов защиты прав и свобод человека и гражданина.

Своеобразие и значение правового статуса института Уполномоченного в субъекте РФ заключается в том, что он является связующим звеном между гражданским обществом и государственной властью в регионе. Осуществляя мониторинг действий органов государственной власти и должностных лиц с позиции соответствия принципам и нормам международного и российского законодательства в области прав и свобод человека и гражданина, Уполномоченный вырабатывает и предлагает государственным структурам рекомендации по совершенствованию их деятельности, консультирует их в вопросах соблюдения прав и свобод граждан, способствует распространению информации о проблемах, существующих в соответствующем субъекте РФ.

### **3.3 Уполномоченный по правам человека в Самарской области: правовые основы и анализ деятельности**

Для более наглядного примера работы регионального омбудсмана в России необходимо рассмотреть законодательство конкретного региона и

процесс создания и деятельности института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ. В Самарской области, как и в других субъектах РФ, предусмотрено создание института регионального Уполномоченного. История развития правозащитного института в данном регионе начинается с принятия Законодательным Собранием Самарской Губернской Думой 31 октября 2000 года Закона Самарской области от 24 ноября 2000 года № 45-ГД «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области» [13]. Именно данный нормативный акт впервые ввел на территории Самарской области должность независимого Уполномоченного по правам человека в целях обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также для ее осуществления. При этом указанная должность относится к государственным должностям Самарской области, следовательно, на нее распространяются все гарантии и права, предусмотренные для данной категории должностей в РФ.

Законом Самарской области закреплены самые основные положения, касающиеся правового статуса, полномочий и обеспечения деятельности Уполномоченного в данной субъекте. В частности, 2 глава устанавливает порядок назначения (избрания) на должность и освобождения от должности Уполномоченного. В целом требования к кандидату, процесс его назначения и освобождения от должности Уполномоченного проходит в соответствии с нормами Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах РФ», изложенными в пункте выше.

Законодательством Самарской области предусмотрено удостоверение Уполномоченного, утверждение и назначение которого закрепляется отдельным нормативно-правовым актом – Постановлением Самарской губернской думы от 29 ноября 2001 года № 312 «Об утверждении Положения об удостоверении и нагрудном знаке Уполномоченного по правам человека в

Самарской области» [31]. Согласно Положению данного документа, удостоверение Уполномоченного представляет собой документ, подтверждающий его личность и полномочия, установленные Законом. Удостоверение должно быть вручено региональному омбудсмену не позднее месяца со дня назначения Уполномоченного на должность Председателем Законодательного Собрания Самарской области или по его поручению заместителем. Правозащитнику запрещается передавать кому-либо данное удостоверение, он пользуется им в течение всего срока осуществления своих полномочий. При освобождении Уполномоченного от должности его удостоверение возвращается в Законодательное Собрание Самарской области.

Компетенцию Уполномоченного по правам человека в Самарской области составляют:

- рассмотрение обращений граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Самарской области;
- проведение при необходимости общественных проверок и (или) общественных экспертиз на территории региона, формирование общественных инспекций и групп общественного контроля;
- рассмотрение жалоб на решения или действия (бездействие) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, а также организаций федерального подчинения, государственных органов Самарской области, органов местного самоуправления в Самарской области, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, руководителей организации на территории региона, затрагивающие права и свободы человека и гражданина. Жалоба на законы Самарской области региональным омбудсмен не рассматривает.

При рассмотрении жалоб граждан омбудсмен в Самарской области пользуется всеми правами, предусмотренными для Уполномоченных в субъектах согласно федеральному законодательству, получает содействие со

стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Уполномоченный обязан известить заявителя о результатах рассмотрения его жалобы и направить заключение, содержащее возможные и необходимые меры по восстановлению нарушенных прав, соответствующим органам, чьи решения или действия (бездействия) обжалуются в данном обращении.

В прерогативу Уполномоченного по правам человека в соответствии с законом региона входит также право учреждения Почетной грамоты и благодарности Уполномоченного. При этом омбудсмен самостоятельно определяет порядок награждения Почетной грамотой и объявления благодарности.

При осуществлении своей работы на территории субъекта Уполномоченный по правам человека, а также специализированные Уполномоченные, обязаны информировать о результатах своей деятельности федерального омбудсмана, Губернатора Самарской области, Законодательное собрание Самарской области, а также граждан региона. Это происходит в форме докладов Уполномоченного. Ежегодный доклад об итогах работы омбудсмана, а прошедший год должен быть подготовлен до 1 мая следующего года и опубликован в средствах массовой информации, одним из учредителей (соучредителей) которых являются государственные органы Самарской области. Помимо этого, законодательством региона предусмотрена возможность составления специального доклада, касающегося отдельных проблем и вопросов соблюдения прав и свобод человека и гражданина на территории Самарской области [4, с. 208].

Изучив полномочия омбудсмана в Самарской области необходимо рассмотреть, как на практике осуществляются прав и обязанности правозащитника и к каким результатам это приводит. Проанализировать деятельность Уполномоченного и изучить статистику рассмотрения жалоб граждан в данном регионе можно с помощью информации, представленной в Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Самарской области в 2021 году [10]. Основой составления данного документа стали

обращения граждан, данные федеральных и региональных органов власти, общественных организаций, а также мониторинг средств массовой информации. Одним из основных направлений деятельности Уполномоченного, в соответствии с докладом, является правовое просвещение, адресатами реализации которого выступают социально-незащищенные слои населения, нуждающиеся в правовой помощи.

Приоритетным направлением работы омбудсмена в Самарской области является рассмотрение поступающих от граждан обращений, в связи с чем в постоянном режиме проводятся личные и телефонные консультации, скайп-приемы, позволяющие связаться с жителями отдаленных районов региона. В

Всего в 2021 году в адрес Уполномоченного по правам человека поступило 4351 обращение граждан (2013 письменных (более 15 % из которых – коллективные), 2338 устных). Количество обращений по сравнению с 2020 годом увеличилось незначительно, на 2 %.

Письменные обращения Уполномоченный по правам человека получает непосредственно в ходе проведения приемов граждан, через почтовые отправления, интернет-сайт и электронную почту. При этом доля обращений, поступающих в адрес Уполномоченного по правам человека в электронном виде, посредством официального интернет-сайта Уполномоченного по правам человека и электронной почты, постоянно увеличивается. По итогам 2021 года их количество составило свыше 60 % от общего числа.

Чаще всего граждан волновали вопросы реализации жилищных прав (несогласие с тарифами, в том числе на ТКО, и качество ЖКУ, содержание жилищного фонда, переселение из непригодного жилья и пр.). Важными для граждан остаются вопросы реализации права на социальное обеспечение, права человека в судебной системе, права на охрану здоровья и медицинскую помощь, и права на благоприятную окружающую среду.

Большое внимание Уполномоченным по Самарской области уделяется взаимодействию с органами государственной власти, некоммерческими организациями, осуществлению межрегионального и международного

сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина. Формами сотрудничества омбудсмена с органами государственной власти и организациями являются совместное рассмотрение обращений, проведение рабочих встреч и мероприятий, мониторинг, обсуждение актуальных правозащитных проблем, информационный обмен о фактах нарушения прав и свобод человека, а также подготовка предложений по совершенствованию действующего законодательства.

В 2021 году Уполномоченным по правам человека в Самарской области, в связи с поступившими обращениями, было направлено 3252 запроса в государственные и муниципальные органы, а также организации и учреждения, из них: 44 – в суды общей юрисдикции, 458 – в территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, 704 – в органы местного самоуправления, 764 – в органы власти Самарской области, 628 – в правоохранительные органы и органы прокуратуры, 98 – в медицинские учреждения [10].

По результатам рассмотрения запросов, обращений и материалов Уполномоченного по правам человека государственными и муниципальными органами принято (вынесено, объявлено):

- более 50 предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований и предостережений о недопустимости нарушения законодательства;
- 24 постановления о привлечении к административной ответственности должностных, юридических и физических лиц;
- 7 постановлений о привлечении должностных лиц к дисциплинарной ответственности;
- 31 постановление (распоряжение) об отмене решений должностных лиц в пользу заявителей [10].

По направленным Уполномоченным по правам человека обращениям и материалам в органы прокуратуры принято более 100 мер прокурорского

реагирования, в том числе возбуждено 1 уголовное дело, а судами принято 5 решений с учетом мнения Уполномоченного по правам человека.

Зарекомендовала себя практика рассмотрения обращений граждан с выездами к заявителям сотрудников аппарата Уполномоченного по правам человека, членов Общественного и Консультативного (экспертного) советов по вопросам прав и свобод человека при Уполномоченном по правам человека, помощников Уполномоченного по правам человека, с привлечением представителей компетентных органов власти, учреждений и общественных организаций. В 2021 году было проведено 96 таких выездов.

Кроме того, по результатам рассмотрения обращений граждан выявлялись факты, указывающие на необходимость совершенствования как регионального, так и федерального законодательства, в связи с чем Уполномоченный по правам человека направил в органы власти соответствующие предложения.

В результате проведенной работы в 2021 году во взаимодействии с компетентными органами власти, учреждениями и общественными организациями удалось принять меры по реализации и восстановлению прав, в отношении более 1000 заявителей по индивидуальным обращениям, а также в отношении коллективных обращений.

При рассмотрении обращений заявителям направлялись разъяснения действующего законодательства, а также полномочия и порядок обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, оказывалась бесплатная юридическая помощь.

В 2021 году приемы граждан Уполномоченным по правам человека и сотрудниками его аппарата осуществлялись в соответствии с графиком в таких формах как: приемы граждан по телефону и видеосвязи, выездные приемы, «горячие линии» и целевые приемы, а также приемы лиц, подвергнутых административному аресту, задержанных и содержащихся под стражей, осужденных к отбыванию наказания в местах лишения свободы.

В 2021 году было проведено около 270 приемов граждан, в ходе которых принято 3115 обращений.

На личном приеме к Уполномоченному по правам человека поступило 41 обращение от 30 жителей городских округов Тольятти, Жигулевск и муниципального района Ставропольский по вопросам: предоставления и оплаты услуг ЖКХ, обеспечения жильем различных категорий граждан, трудовых отношений, жилищного строительства, предоставления мер социальной поддержки, вакцинации. Отдельное внимание было уделено взаимодействию граждан с органами прокуратуры, полиции и службы судебных приставов [10].

Также Уполномоченным по правам человека в 2021 году проводились целевые приемы граждан:

- по обеспечению прав граждан на исполнение судебных решений по взысканию алиментов совместно с Управлением ФССП России по Самарской области;
- по вопросам, возникающим в ходе признания лица инвалидом, разработки индивидуальной программы реабилитации или абилитации инвалида, программы реабилитации пострадавшего, обеспечения техническими средствами реабилитации и иным вопросам реализации прав инвалидов и престарелых граждан совместно с ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Самарской области» Минтруда России;
- по вопросам реализации права на труд и справедливую заработную плату совместно с представителями Государственной инспекции труда в Самарской области, министерства труда, занятости и миграционной политики Самарской области, Управления ФССП по Самарской области;
- по социальным вопросам совместно с представителями Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Самарской области, Самарского регионального отделения Фонда социального



страхования Российской Федерации, министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области;

- по вопросам реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь совместно с представителями министерства здравоохранения Самарской области.

Всего на целевые приемы в 2021 году обратились 156 жителей региона.

Отдельный блок Доклада посвящен правовому просвещению. В целях повышения уровня правовой грамотности граждан, их правовой культуры и активности омбудсменом осуществляется организация, проведение и участие в многочисленных мероприятиях: тематические встречи, форумы, лекции и семинары. Кроме этого деятельность института Уполномоченного освещается на страницах различных районных и муниципальных изданий, что наиболее доступно для граждан.

Уполномоченным по правам человека достигнуты соглашения о распространении информационных буклетов среди граждан с Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Самарской области, ГКУ СО «Государственное юридическое бюро по Самарской области», ГКУ СО «Уполномоченный МФЦ», ФКУ «Главное бюро МСЭ по Самарской области», Самарским региональным отделением ФСС Российской Федерации.

В 2021 году вышли в свет два номера информационного бюллетеня «Уполномочен защитить», в котором рассказывается о реализации прав и свобод граждан на территории Самарской области.

На официальном интернет-сайте Уполномоченного по правам человека ведется рубрика «Правовое просвещение», где граждане могут получить информацию о различных мероприятиях, а также разъяснения действующего законодательства. В 2021 году в данной рубрике было сделано 203 публикации. Всего за 2021 год официальный интернет-сайт Уполномоченного по правам человека посетило почти 32 000 человек.

Трижды организовывались «Дни открытых дверей» в рамках проводимых СРО ООО «Ассоциация юристов России» Дней оказания

бесплатной юридической помощи, которые проводятся совместно с общественными приемными, государственными юридическими бюро, центрами бесплатной юридической помощи и юридическими клиниками<sup>12</sup>. В этих мероприятиях принимают активное участие члены Общественного и Консультативного (экспертного) советов по вопросам прав и свобод человека при Уполномоченном по правам человека, являющиеся адвокатами.

Таким образом, Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Самарской области имеет важнейшее значение для анализа работы омбудсмана в регионе, выявления актуальных проблем по соблюдению и защите прав человека, а также укрепления значимости института Уполномоченного в правосознании граждан.

Можно сделать вывод, что институт регионального Уполномоченного активно развивается в Самарской области, осуществляя свою деятельность в самых различных сферах. Основные результаты работы омбудсмана отражаются в ежегодных докладах, что позволяет гражданам проследить проблемы, имеющиеся в Самарской области в области прав и свобод человека, а также изучать возможные способы их решения.

В заключении главы, стоит отметить, что институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ является частью публично-властных институтов, который наделяется собственной компетенцией. Его деятельность полностью обособлена и автономна, Уполномоченный не выступает в качестве конкурирующего должностного лица по отношению к органам региональной власти. Осуществляя содействие в соблюдении, защите и восстановлении нарушенных прав и свобод, институт регионального Уполномоченного решает актуальные проблемы и вопросы конкретного региона, что значительно уменьшает время получения гражданами правовой помощи.

## Заключение

Институт омбудсмена изначально был задуман как неотъемлемый элемент системы государственной защиты прав и свобод граждан. Рассматриваемый институт достаточно молодой и пока только набирает свою значимость. Тем не менее, концептуально институт Уполномоченного по правам человека создавался как связующее звено между обществом и государством, что позволило ему разрешать конфликты между личными и государственными интересами.

Можно утверждать, что отсутствие Уполномоченного по правам человека может привести к тому, что система защиты прав и свобод человека окажется неполной, а граждане утратят реальную возможность и средство защиты своих прав. Институт омбудсмена в современных условиях важен и востребован, что требует рассмотрения правовых основ его регулирования в России.

Институт Уполномоченного по правам человека является одним из самых молодых в системе государственных органов современной России. Поскольку в соответствии с п. в ст.71 Конституции РФ в ведении РФ находится вопрос регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина, создание данного института необходимо в целях реализации указанной нормы. Учреждение института Уполномоченного по правам человека в РФ внесло критерии цивилизованного общества в развитие политико-правовой системы в целом.

Институт Уполномоченного в России обособлен от ветвей государственной власти, но входит в единую систему органов государства. Его деятельность направлена не на осуществление функций государственных органов, а на содействие им в более эффективной и результативной работе в области защиты и восстановления прав и свобод граждан.

Важность и необходимость данного института для реализации гражданами своих прав проявляется также и в его непрерывном действии в

независимости от обстоятельств. В соответствии со ст. 4 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» введение режима чрезвычайного или военного положения на всей территории РФ либо на ее части не прекращает и не приостанавливает деятельности Уполномоченного и не влечет ограничения его компетенции. Данная норма закона подтверждает, что роль Уполномоченного как правозащитного института велика, поскольку он характеризуется доступностью для граждан, не связан ведомственными интересами, независим и направлен исключительно на защиту и восстановление прав и свобод человека.

В заключении первой главы, можно сделать вывод о том, что учреждение института Уполномоченного по правам человека в РФ как государственного правозащитного механизма имело определенные исторические предпосылки. Совершенствование законодательства об Уполномоченном способствовало закреплению его правового статуса и повышению значимости в демократическом государстве. Омбудсмен не имеет аналогов в числе государственных органов по характеру своей компетенции и по положению в государственно-правовой системе.

Должность Уполномоченного по правам человека в России приравнена к государственной должности, вследствие чего порядок назначения и освобождения омбудсмана четко и полно регулируется законодательством РФ. Назначение Уполномоченного представляет собой достаточно сложный процесс отбора кандидатов на данную должность. Это необходимо для соискания наиболее специализированного и грамотного человека, имеющего познания и опыт работы в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. В целях эффективного осуществления деятельности Уполномоченный обладает правовым иммунитетом, неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий.

Рассмотрев и проанализировав процедуру назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека, возможно внести ряд предложений:

- установить предельный возраст, предъявляемый к кандидатам на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – 70 лет;
- расширить субъектный состав, обладающих правом предложения кандидатур на эту должность и предоставить это право политическим партиям и иным общероссийским общественным объединениям и правозащитным организациям;
- включить в федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» норму: «На должность Уполномоченного по правам человека назначается лицо получившее юридическое образование по имеющей аккредитацию образовательной программе и обладающее профессиональными навыками».

Уполномоченный по правам человека уделяет большое внимание развитию международного сотрудничества. Для совершенствования этого направления в аппарате Уполномоченного по правам человека действует Управление информации и международного сотрудничества, в котором предусмотрен отдел международных отношений.

Уполномоченный по правам человека в РФ является важнейшим механизмом защиты и соблюдения прав и свобод человека и гражданина и занимает особое место в системе органов государственной власти. Порядок назначения на должность Уполномоченного и освобождения от нее, компетенция, полномочия четко урегулированы в специализированном законодательстве, а также во внутренних документах института Уполномоченного. Уполномоченный по правам человека, осуществляя возложенные на него законом полномочия, действует параллельно и наряду с органами правосудия и прокуратуры, институтами гражданского общества, не подменяя их, а дополняя правовые средства и способы защиты прав и свобод граждан. В целях обеспечения наиболее продуктивной и эффективной

деятельности правозащитного института при Уполномоченном создается рабочий аппарат и Совет уполномоченных.

Говоря об аппарате Уполномоченного по правам человека хочется отметить, что за время существования этого правового института, он сумел сформироваться в полноценный управленческий орган и на практике доказал свою эффективность.

Правовой статус, а также правовая основа и принципы деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ устанавливаются не только федеральным, но и региональным законодательством, что способствует более точному определению полномочий омбудсмена, форм и методов деятельности. Принятие Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах РФ» ознаменовало новый этап законодательного регулирования данной государственной должности.

Компетенция регионального Уполномоченного в целом схожа с полномочиями федерального омбудсмена, однако имеет некоторые особенности, которые закрепляются и регулируются законодательством субъекта РФ. Система видов деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации включает в себя: содействие в восстановлении нарушенных прав и свобод граждан, совершенствование законодательства в данной сфере, развитие межрегионального и международного сотрудничества, правовое просвещение по вопросам форм и способов защиты прав и свобод человека и гражданина.

Своеобразие и значение правового статуса института Уполномоченного в субъекте РФ заключается в том, что он является связующим звеном между гражданским обществом и государственной властью в регионе. Осуществляя мониторинг действий органов государственной власти и должностных лиц с позиции соответствия принципам и нормам международного и российского законодательства в области прав и свобод человека и гражданина, Уполномоченный вырабатывает и предлагает государственным структурам рекомендации по совершенствованию их деятельности, консультирует их в

вопросах соблюдения прав и свобод граждан, способствует распространению информации о проблемах, существующих в соответствующем субъекте РФ.

Институт регионального Уполномоченного активно развивается в Самарской области, осуществляя свою деятельность в самых различных сферах. Основные результаты работы омбудсмена отражаются в ежегодных докладах, что позволяет гражданам прослеживать проблемы, имеющиеся в Самарской области в области прав и свобод человека, а также изучать возможные способы их решения.

Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ является частью публично-властных институтов, который наделяется собственной компетенцией. Его деятельность полностью обособлена и автономна, Уполномоченный не выступает в качестве конкурирующего должностного лица по отношению к органам региональной власти. Осуществляя содействие в соблюдении, защите и восстановлении нарушенных прав и свобод, институт регионального Уполномоченного решает актуальные проблемы и вопросы конкретного региона, что значительно уменьшает время получения гражданами правовой помощи.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Большой юридический словарь /под ред. Сухарева А.Я. (и др.) – М.: ИНФРА-М, 2001. 703 с.
2. Волков Н.А. Институт российских Уполномоченных по правам человека: история и современность // Вестник Кузбасского института. 2016. № 4 (29). С. 136-142.
3. Гаврилова О.В., Смольяков А.А., Минаева М.В. К вопросу о становлении института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // В сборнике: Органы государственной власти в системе правозащитной деятельности на современном этапе. Сборник научных трудов V Национальной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 2022. С. 143-153.
4. Гальцова О.Д., Мотин О.А. Публично-правовая защита интересов граждан уполномоченным по правам человека в Самарской области // Сибирский антропологический журнал. 2022. Т. 6. № 1. С. 206-212.
5. Галяутдинов Б.С. Правовая природа института уполномоченного по правам человека (омбудсмена) в Российской Федерации // Вестник Пензенского государственного университета. 2014. №2 (6). С. 40-47.
6. Горбанева Ю.С. Актуальные проблемы обеспечения прав и свобод человека уполномоченным по правам человека в России // Трибуна ученого. 2023. № 1. С. 64-70.
7. Гранд Е.С. История создания института уполномоченного по правам человека // Студенческий вестник. 2023. № 4-3 (243). С. 59-60.
8. Джамбулатов С.И. Место института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе органов государственной власти // Социально-политические науки. 2018. № 1. С. 40-43.
9. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека за 2021 год. - Режим доступа. URL: [https://cdnstatic.rg.ru/uploads/attachments/2022/06/01/doklad\\_ombudsmena\\_2021\\_e73.pdf](https://cdnstatic.rg.ru/uploads/attachments/2022/06/01/doklad_ombudsmena_2021_e73.pdf) (дата обращения: 06.12.2022).



10. Доклад о деятельности уполномоченного по правам человека в самарской области и соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории самарской области в 2021 году. Самара. 2022 год. – Режим доступа. URL:

[https://map.ombudsmanrf.org/Karta\\_Yadro/prav\\_z\\_karta/ross\\_fed/doklad\\_v\\_sub/doklad\\_v\\_samarsk/doklad\\_v\\_samarskweb.pdf](https://map.ombudsmanrf.org/Karta_Yadro/prav_z_karta/ross_fed/doklad_v_sub/doklad_v_samarsk/doklad_v_samarskweb.pdf) (дата обращения: 06.02.2023).

11. Евдошенко А.П. Место и роль уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе органов государственной власти // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2009. №3. С. 227-231.

12. Законодательно закрепляется возможность учреждения должности регионального омбудсмена. – Режим доступа. URL: <http://council.gov.ru/events/news/114677/> (дата обращения: 24.01.2023).

13. Закон Самарской области от 24 ноября 2000 г. № 45-ГД «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области» (ред. от 01.06.2022) // Самарские известия. 25.11.2000. № 221.

14. Иванов Р.Ю. О классификации специализированных (отраслевых) уполномоченных по правам человека в Российской Федерации // Закон и право. 2019. № 5. С. 64-66.

15. Кальгина А.А. Об институте уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Защити меня. 2022. № 2. С. 13-15.

16. Капитанчук В.С. Становление и современное состояние института уполномоченного по правам человека /// Инновации. Наука. Образование. 2022. № 56. С. 30-34.

17. Касаткина О.М. Презумпция справедливости. Альманах Уполномоченного по правам человека в Новосибирской области/ под ред. Касаткиной О.М. №1, декабрь 2014г.//Уполномоченный по правам человека в Новосибирской области. - Режим доступа. URL: [http://www.upch.nso.ru/sites/upch.nso.ru/wodby\\_files/files/migrate/methodical\\_study/Documents/Almanah%20Upo](http://www.upch.nso.ru/sites/upch.nso.ru/wodby_files/files/migrate/methodical_study/Documents/Almanah%20Upo) Ino

mochennogo%20po%20pravam%20cheloveka%20v%20Novosibirskoy%20oblasti .pdf (дата обращения 13.12.2022).

18. Козлова Е.И. Конституционное права России: учебник / О. Е. Кутафин, Е. И. Козлова. - 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ООО «Проспект» , 2015 г. 565 с.

19. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Вершинина И.Ф., Деменева А.В., Новикова А.Е., Дурнова И.А. - Режим доступа. URL: <http://freepapers.ru/48/upolnomochennyjppravamcheloveka/266869.1754387.list3.html> (дата обращения 13.12.2022).

20. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) Поправки, внесенные Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, вступили в силу 4 июля 2020 года (Указ Президента РФ от 03.07.2020 № 445) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

21. Лукин В.П. Роль и значение института омбудсмана в деле защиты прав человека (на примере Российской Федерации) // История государства и права. 2009. №22. С. 2-6.

22. Макаренко А.А. Правовое регулирование деятельности уполномоченных по правам человека: состояние, проблемы, вопросы совершенствования // Вестник науки. 2023. Т. 3. № 1 (58). С. 245-249.

23. Малышев Е.И. Проблемы развития Института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Власть. 2013. № 12. С. 51-53.

24. Малявкина Н.В., Ястребов А.Е., Алексикова О.Е. Генезис института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Гражданское общество в России и за рубежом. 2022. № 1. С. 30-33.

25. Матейкович М. С., Романчук И. С. Уполномоченные по правам человека в механизме судебной защиты прав и свобод // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 45-57.

26. Матюшева Т.Н., Назаров О.О. Некоторые аспекты правового регулирования института уполномоченного по правам человека // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2022. № 5-3 (68). С. 128-131.

27. Никифорова Д.А. Статус и полномочия Уполномоченного по правам человека в РФ и за рубежом: сравнительно-правовой анализ // В сборнике: Современная юриспруденция: актуальные вопросы теории и практики. сборник статей II Международной научно-практической конференции. Пенза, 2022. С. 19-21.

28. О Декларации прав и свобод человека и гражданина: постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

29. Плотникова А.Э. Функции уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2012. №2 (34). С. 247-249.

30. Погосян М.Г. Проблемы становления института уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации // Государство и право: проблемы и перспективы совершенствования: сборник научных трудов 2-й Международной научной конференции. 2019. С. 103-106.

31. Постановление Самарской губернской думы от 29 ноября 2001 года № 312 «Об утверждении Положения об удостоверении и нагрудном знаке Уполномоченного по правам человека в Самарской области» // Самарские известия. 05.12.2001. № 225.

32. Тарновская М.В. Ограничения в осуществлении деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Сборник статей XIX Международной научно-практической конференции: в 3 ч. 2018. С. 78-81.

33. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 09.11.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 марта 1997 г. N 9 ст. 1011.

34. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации от 18 октября 1999 г. N 42 ст. 5005.

35. Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации от 23 марта 2020 г. N 12 ст. 1640.

36. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 06.02.2023) // Собрание законодательства РФ. - 29.12.2008. - № 52 (ч.1). - Ст. 6228.

37. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 мая 2006 г. N 19 ст. 2060.

38. Федоров А.Д. Роль и значение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Пробелы в Российском законодательстве. 2012. №1. С. 22-24.

39. Фефелова А.О. Полномочия и порядок деятельности уполномоченного по правам человека: особенности правового регулирования // Конституционализм и государствоведение. 2022. № 2 (26). С. 68-73.

40. Фисина В.В. Проблемы совершенствования деятельности уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ // В сборнике: Охрана и защита прав и законных интересов в современном праве. Сборник статей по результатам

международной научно-практической конференции. В 2-х томах. Под редакцией Е.В. Евсиковой, И.В. Хмиль. Симферополь, 2022. С. 687-697.

41. Фомкина К.Э. Роль уполномоченного по правам человека в защите прав человека // Вестник магистратуры. 2022. № 7 (130). С. 61-62.

42. Хаманева Н.Ю. Правовой институт уполномоченного по правам человека // Гражданин и право. 2016. № 6. С. 9-12.

43. Чуксина В.В. Государственные специализированные органы по содействию и защите прав человека: (компаративное конституционно-правовое исследование): монография. М.: Юрлитинформ, 2016. 432 с.

44. Шамрин М.Ю., Мигачева Е.В. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 1 (134). С. 41-48.

45. Эбзеев Б.С. Комментарий Конституции Российской Федерации /Б.С. Эбзеев; под ред. В.Д. Зорькина. - 2-е изд., пересмотр. - М: "Норма", "Инфра-М", 2011г. 1007 с.