


Министерство образования и науки Российской Федерации
Филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
в г. Нижневартовске
Кафедра «Общепрофессиональные и специальные дисциплины по юриспруденции»

Направление 030501
«Юриспруденция»

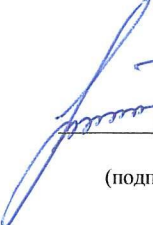
РАБОТА ПРОВЕРЕНА
Рецензент, (должность)

 Васильев С.С. (И.О.Ф.)

(подпись)

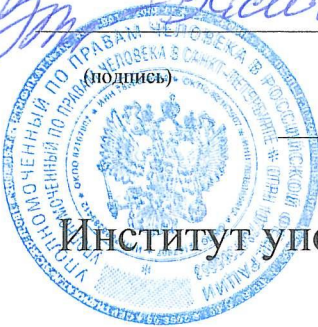
17 мая 2016г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой

 В.К. Морозов (И.О.Ф.)

(подпись)

21 мая 2016г.


Институт уполномоченных по правам человека в Российской
Федерации: становление и развитие

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
К ВЫПУСКНОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ РАБОТЕ

ЮУрГУ 030501.2016.418.ПЗ ВКР

(№ удост. три цифр.)

Руководитель ВКР, (должность)

 Долникова Л.А. (И.О.Ф.)

(подпись)

17 мая 2016г.

Автор ВКР


студент группы ИВР1 630

 Василий Олегович Чертогонов (И.О.Ф.)

(подпись)

23 мая 2016г.

Нормоконтролер, (должность)

 Махомува М.А. (И.О.Ф.)

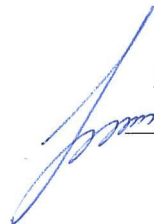
(подпись)

23 мая 2016г.

Нижневартовск 2016

Министерство образования и науки Российской Федерации
Филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
в г. Нижневартовске
Кафедра «Общепрофессиональные и специальные дисциплины по юриспруденции»

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
В.А. Морозков



_____ 2016 г.

ЗАДАНИЕ
на выпускную квалификационную работу студента

Чертомонова Василия Олеговича

Группа ИФн 630

1 Тема ВКР Иститут унитарных прав человека в Российской Федерации: становление и развитие

Утверждена приказом по университету от 15 апреля 20 16 г. № 861

2 Срок сдачи студентом законченной работы 20 мая 20 16 г.

3 Исходные данные к выпускной квалификационной работе

Материал преподавательской практики. Данные статистики, нормативное законодательство, нормативы - правовые акты, научная и учебная литература

4 Перечень вопросов, подлежащих разработке

- ① Рассмотреть основные этапы становления и развития института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и зарубежных
- ② Проанализировать вопросы взаимодействия на уровне и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации
- ③ Компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации
4. Алгоритм Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации
5. Чем лучше, вопросы взаимодействия и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации
6. Компетенция регионального уполномоченного по правам человека

5 Иллюстративный материал (плакаты, альбомы, раздаточный материал, макеты, и др.)

Приложение А. Таблица. Описание функций на территории и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год

Приложение Б. Таблица. Структура работы аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Приложение В. Таблица. Перечень субъектов Российской Федерации, в которых сформированы институты Уполномоченного по правам человека

Общее количество иллюстраций 3

6 Дата выдачи задания 15.09.2015

Руководитель Дад

Задание принял к исполнению Чернышев О.О.

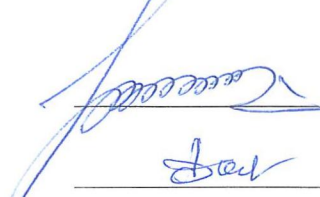
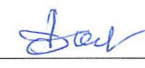

КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН

Наименование этапов выпускной квалификационной работы	Срок выполнения этапов выпускной квалификационной работы	Отметка о выполнении руководителя
Глава 1 Становление и развитие института уполномоченного по правам человека. Возникновение и функционирование института омбудсмена в зарубежных странах	20.12.2015	Выполнено Факт
1.2 Особенности становления института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	10.01.2016	Выполнено Факт
Глава 2 Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. 2.1 Порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации 2.2 Компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	30.01.2016	Выполнено Факт
2.3 Порядок рассмотрения жалоб Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации 2.4 Аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	30.02.2016	Выполнено Факт
Глава 3 Уполномоченный по правам человека на региональном уровне 3.1 становление и развитие института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации	25.03.2016	Выполнено Факт
3.2 Цели, задачи, порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации	20.04.2016	Выполнено Факт
3.3. Компетенция регионального уполномоченного по правам человека	22.05.2016	Выполнено Факт

Заведующий кафедрой

Руководитель ВКР

Студент

 - Мерзлов В.И.
 - Большиков И.А.
 - Чермонов В.О.

АННОТАЦИЯ

Чертогонов В.О. Институт
уполномоченных по правам человека в
Российской Федерации: становление и
развитие – Нижневартовск: ЮУрГУ,
НвФл-630, 96 с., библиогр. список – 53
наим., 3 прил.

Актуальность темы исследования обусловлена реализацией конституционной стратегии в сфере прав человека, основанной на том, что, во-первых, человек, его права и свободы являются высшей ценностью, во-вторых, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и, в-третьих, обеспечиваются правосудием. Такая конституционная постановка вопроса ориентирует на поиск форм, которые помогли бы, с одной стороны, сделать механизм защиты прав человека в России более эффективным, включившись в него, с другой, – воспрепятствовать посягательствам на права человека и их прямому нарушению со стороны публичных структур и их представителей.

Целью работы явилось комплексное теоретико-правовое исследование особенностей возникновения и развития института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Достижению заявленной цели способствовало решение ряда задач:

- раскрытие этапов развития, становления и формирования института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;

- определение места данного государственного органа - анализ деятельности федерального и региональных уполномоченных по правам человека;

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
ГЛАВА 1 СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА	10
1.1 Возникновение и функционирование института омбудсмена в зарубежных странах.....	10
1.2 Особенности становления института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	20
ГЛАВА 2 УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	31
2.1 Порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	31
2.2 Компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерация.....	37
2.3 Порядок рассмотрения жалоб Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.....	45
2.4 Аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерация.....	52
ГЛАВА 3 УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ.....	58
3.1 Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации.....	58
3.2 Цели, задачи, порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.....	67
3.3. Компетенция регионального уполномоченного по правам человека.....	73
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	84
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	90

ПРИЛОЖЕНИЯ.....	92
ПРИЛОЖЕНИЕ А. Обращение граждан по категориям лиц к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации за 2015 год.....	92
ПРИЛОЖЕНИЕ Б. Структура рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	93
ПРИЛОЖЕНИЕ В. Перечень субъектов Российской Федерации в которых образован институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.....	94

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена реализацией конституционной стратегии в сфере прав и свобод человека и гражданина. Она основывается на том, что, человек, его права и свободы являются высшей ценностью и определяют смысл, содержание и применение нормативно-правовых актов, деятельность органов государственной власти, местного самоуправления. Это в свою очередь ориентирует на поиск форм, которые помогли бы, с одной стороны, сделать механизм защиты прав человека в Российской Федерации более эффективным и воспрепятствовать посягательствам на права человека и их прямому нарушению со стороны государственных органов и их должностных лиц.

Таким универсальным правозащитным институтом на протяжении уже почти двух веков выступает институт омбудсмана, который сформировался в рамках европейской правовой традиции и существует сегодня в более чем 100 странах мира. В число этих государств входит и Российская Федерация. Особая роль данного института состоит в том, что он выполняет роль посредника во взаимоотношениях между государством и обществом. Будучи государственным органом с достаточной степенью независимости, он действует как представитель гражданского общества, призванный реагировать на нарушения прав и свобод человека, допущенные органами государственной власти и их должностными лицами и применять меры воздействия в рамках его компетенции.

В Российской Федерации, институт Уполномоченного по правам человека имеет собственный статусный облик, который приобретает новые содержательные черты, осваивает новые, нестандартные методы воздействия на властные структуры и конструктивного диалога с ними, укрепляет свои позиции в гражданском обществе.

Перед юридической наукой встают конкретные задачи, по совершенствованию институтов защиты прав и свобод человека и гражданина, в

том числе и с помощью дальнейшего раскрытия правозащитного потенциала института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы, опосредована большим научным интересом к сфере прав человека и поисками механизмов их эффективной защиты. Уполномоченного по правам человека к недостаточно разработанным в научном плане.

Институту Уполномоченного по правам человека посвящены работы таких современных авторов, как В.В. Бойцова¹, Л.В. Бойцова,² А.А. Ливеровский,³ А.Ю. Сунгуров, Н.Ю. Хаманева, и др.

Объектом исследования данной работы стали отношения, складывающиеся в процессе деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с учетом ее федерального и регионального уровней.

Предметом исследования выступила интегрированная совокупность причин, условий и механизмов, обуславливающих становление, формирование и развитие института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Целью работы явилось комплексное теоретико-правовое исследование особенностей возникновения и развития института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Достижению заявленной цели способствовало решение ряда задач:

- раскрытие этапов развития, становления и формирования института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;

¹ См.: Бойцова В.В. Омбудсмен как защитник фундаментальных личных прав (Новая Зеландия - Великобритания - Канада - Австралия) // : Учебное пособие. - Тверь.: Издательство Тверского университета. - 2004. - 97 с.

² См.: Бойцова Л.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. //: - М.: Издательство БЕК,- 2010. - 408 с.

³ См.: Ливеровский А.А. О правовом статусе Уполномоченного по правам человека // Ученые записки. Выпуск 2. - СПб.: Институт права, 1999. - С. 72-84.

- определение места данного государственного органа - анализ деятельности федерального и региональных уполномоченных по правам человека;

Методологическая основа исследования. В работе использованы методы различного оперативного статуса: конкретно-исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический, статистический, социологический и иные.

Содержание работы. В Главе I «Становление и развитие института уполномоченного по правам человека» рассматриваются предпосылки возникновения и основные этапы формирования института Уполномоченного по правам человека в Швеции, Финляндии, Дании, Украины, Узбекистана, Азербайджана. Описывается процесс становления этого правового института в Российской Федерации и основные этапы принятия Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

В Главе II «Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации» исследуется деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, на основе анализа Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и ежегодных Докладов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

В Главе III «Уполномоченный по правам человека на региональном уровне», подробно рассматривается история становления института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации. Анализируется федеральное и региональное законодательство регулирующее деятельность региональных уполномоченных, выявляются достоинства и недостатки.

В Заключение резюмируются предложения о внесении изменений в действующее законодательство, которые могли бы повлиять на улучшение деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

ГЛАВА 1 СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

1.1 Возникновение и функционирование института омбудсмена в зарубежных странах

Впервые институт омбудсмена возник в Швеции и этому способствовали исторические предпосылки, которые на протяжении веков определяли развитие шведского общества. Термин «омбудсмен» в Швеции имеет несколько значений: это представитель, агент, адвокат, опекун. По мнению В.В. Бойцовой, это слово имеет немецкие корни, и обозначало в лицо, избираемое для сбора денежной пени за убийство. Данная пеня (штраф) взимался с преступников и направлялся родственникам пострадавшей стороны.

По другим источникам, это слово имеет датские корни и означает «несущий весть».¹ В 1713 году появляется новый правовой институт - институт омбудсмена. Это был чиновник высшего ранга, который с 1719 года получил звание канцлера юстиции. К прежним полномочиям, он получил право контроля и вмешательства в дела королевской администрации и органов правосудия. Канцлер юстиции наделялся правом доклада королю и правом начала уголовного преследования. В период 1766-1772 годов Риксдаг получил право назначения Канцлера юстиции, а немногим позже, Конституцией 1809 года была введена должность омбудсмена юстиции. Он был отделен от Канцлера юстиции и подчинялся королю и являлся его чиновником, а омбудсмен юстиции назначался парламентом и был ему подотчетен. В его компетенцию входило право надзора за судами и административными органами, возбуждать производство против лиц, совершивших противоправные действия при исполнении служебных обязанностей. Шведский омбудсмен занимал высокое положение в системе

¹См.: Бойцова В.В. Омбудсмен как защитник фундаментальных личных прав (Новая Зеландия - Великобритания - Канада - Австралия) Тверь.: - 1994. - С. 12.

государственного аппарата и обладал достаточно сильным иммунитетом, защищающим его от чиновничьих нападков. Только Конституционный комитет Риксдага мог принимать решение о его уголовном преследовании. Законодательно закрепленное высокое положение подкреплялось и высоким личным авторитетом человека, занимавшего эту должность. Главными источниками получения информации о нарушении чиновниками своих обязанностей служили обращения граждан, а также инспектирование государственных органов власти. Если жалоба признавалась обоснованной, омбудсмен мог инициировать расследование, в ходе которого он вправе запрашивать материалы касающиеся рассматриваемого дела и требовать от должностных лиц, чьи действия или бездействия он расследует, предоставления всех сведений, которые он сочтет необходимыми.

19 мая 1915 года в Швеции был учрежден институт военного омбудсмeна. Таким образом, Швеция стала родиной не только первого парламентского омбудсмeна, но и первого специального омбудсмeна. Институт омбудсмeна по делам военнослужащих успешно действовал вплоть до 1967 года, когда принцип единства был возрожден, но при этом были определены три различные сферы деятельности, каждая из которых контролировалась отдельным омбудсмeном.

- Один омбудсмен осуществлял надзор за судами, прокуратурой, армией и полицией.

- Второй занимался социальными проблемами, прессой и образованием.

- Третий отвечал за остальные вопросы, касающиеся управления.

На этом процесс развития института Омбудсменов юстиции не закончился. В 1975 году вступила в силу новая Конституция Швеции, в соответствии с которой в стране совместно работают уже четыре омбудсмeна юстиции. К ним вскоре добавились еще ряд специальных омбудсменов, назначаемых не парламентом, а правительством, а также общественный омбудсмен по делам прессы.

В начале 19 столетия в Финляндии существовала должность Канцлера Юстиции, который выполнял ряд контрольных функций над органами

государственной власти. После падения монархии в России и обретения Финляндией независимости, в принятой 17 июля 1919 года Конституции были прописаны не только укрепившая свою позиции и популярная в обществе должность Канцлера юстиции, но и с учетом шведского опыта, позиция омбудсмана юстиции, избираемого парламентом и действующего параллельно и независимо от Канцлера юстиции.

При сохранении принципа двойного контроля и равенства двух институтов было разрешено передавать омбудсмену большое число получаемых им жалоб, которые можно было объединить в три класса:

1. Деятельность чиновников военных трибуналов, министерства обороны и служб охраны.
2. Жалобы заключенных.
3. Внутренняя организация мест заключения и деятельность занятых в них служащих.

Кроме этого, омбудсмен наделен правом контролировать деятельность министров. И если сомнения в незаконной деятельности любого министра оправдаются, то омбудсмен может возбудить против него дело в суде.

Омбудсмен осуществляет свою деятельность при помощи различных регулярных проверок, он вправе накладывать штрафы, также одним из эффективных орудий омбудсмана является ежегодный доклад парламенту, который подлежит обязательному опубликованию в средствах массовой информации. Свою деятельность омбудсмен Финляндии, выполняет при помощи группы специалистов во главе с назначаемыми парламентом заместителями.

Работа по созданию института парламентского Омбудсмана в Дании началась сразу после окончания Второй мировой войны, в рамках созданной в 1946 году Комиссии по разработке новой Конституции. В принятой в 1953 году Конституции содержалась статья 55, в соответствии с которой парламент Дании уполномочивался избрать одно или два лица, не депутатов парламента, «для контроля гражданской и военной администрации государства».

Исходно из компетенции датского омбудсмена были исключены все жалобы на судей, и традиция нераспространения компетенции на судебную власть стала, начиная с Дании, повсеместной. Исключены были и принудительные санкции - так датский омбудсмен не мог возбудить не уголовного ни административного преследования государственных чиновников. Круг задач омбудсмена был сформулирован в изданной парламентом Инструкции: «Омбудсмену вменяется надзор за тем, чтобы никто в рамках его компетенции не преследовал незаконных целей. Не принимал произвольных, необоснованных решений или каким-либо иным образом не совершал должностных нарушений или преступлений».

Омбудсмен избирается парламентом Дании, при этом как уже отмечалось, он не может быть депутатом. Для кандидата вводится требование быть юристом высокой квалификации. В соответствии с законом, Омбудсмен избирается парламентом на срок его действия, и после выборов нового Фолькетинга подает в отставку. Число переизбраний не каким-либо сроком не ограничено, в Дании стало традицией работа Омбудсмена по пятнадцать и более лет.

Как и в других странах, омбудсмен Фолькетинга может рассматривать дело как по собственной инициативе, так и по жалобе. Датчанин имеет к омбудсмену свободный доступ, и может формулировать свою жалобу как в письменной, так и в устной форме.¹

В настоящее время институт омбудсмена создан практически во всех государствах, расположенных на территории постсоветского пространства. Важно подчеркнуть, что институт омбудсмена создан и успешно функционирует на территориях так называемых непризнанных республик и автономиях: Нагорном Карабахе, Республике Абхазия и Южная Осетия, а также в Приднестровской Молдавской республике и Донецкой народной республике. Исключение составляют лишь республика Беларусь и Туркменистан, там институт омбудсмена до сих пор не создан.

¹ См.: Институт Омбудсмена как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт. Сборник статей // Норма, 2010. - С. 37.

Должность Уполномоченного в вышеперечисленных государствах именуется по разному. На Украине это – Уполномоченный Верховной Рады по правам человека, в Армении – Защитник прав человека, в Грузии – Народный защитник, в Литве – Контролеры Сейма, в Молдове – Парламентские адвокаты, в Эстонии – Канцлер юстиции и т.д.

При разработке украинской модели Уполномоченного учитывались национальные, правовые, культурные традиции, опыт функционирования института омбудсмана в западноевропейских странах и тех, которые стали на путь реформ - Польша, Венгрия, Россия.

На основании Конституции был принят Закон Украины от 23 декабря 1997 года «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека»¹, который закрепил достаточно сильную модель омбудсмана. Уполномоченный по правам человека наделен большими полномочиями относительно проведения проверок, для выявления случаев нарушения прав человека и постоянного мониторинга за состоянием соблюдения прав и свобод. Украинский Уполномоченный является классическим образцом парламентского омбудсмана, так как избирается на должность Верховной Радой путем тайного голосования. Срок его полномочий не совпадает со сроком парламента и его деятельность не может быть прекращена, ограничена в результате окончания срока высшего законодательного органа страны.

Обратиться за помощью к Уполномоченному можно в течение одного года, когда заявителю стало известно о нарушении его прав.

К омбудсмену можно обратиться письменно, устно, позвонив на телефон горячей линии, либо написав электронное обращение на официальный сайт омбудсмана.

¹ См.: Закон Украины от 23 декабря 1997 г. «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека»// euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/ex-ussr (дата обращения 21.03.2016)

Права Уполномоченного достаточно широкие, тем самым обеспечивается реальная возможность добиться защиты прав граждан. Законом закреплены следующие права:

- на неотложный прием главой государства, председателем парламента, премьер-министром правительства, генеральным прокурором, председателем Верховного, Конституционного и других судов, руководителей других органов государственной власти;

- беспрепятственно посещать какие-либо органы государственной власти и учреждения, психиатрические лечебницы, пенитенциарные учреждения;

- запрашивать пояснения по рассматриваемому делу;

- знакомиться с документами, в том числе секретными;

- присутствовать на судебных заседаниях всех инстанций; осуществлять экспертизу законодательства в сфере прав человека;

- представлять ежегодные доклады о состоянии прав человека в парламент Украины. В законе Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека», предусматриваются требования к ежегодному докладу, в котором должны содержаться ссылки на случаи нарушения прав и предпринятые меры, результаты проверок, выводы, рекомендации, которые могут повлиять на улучшение состояния прав и свобод человека и гражданина.¹

С момента создания института омбудсмена, к Уполномоченному Верховной Рады по правам человека обратилось свыше полу миллиона человек. Очень большое количество обращений к омбудсмену зафиксировано за последние несколько лет, после того как на Украине произошел государственный переворот и начались боевые действия на юго-востоке страны. В результате острого политического и экономического кризиса, власть оказалась неспособна противостоят массовым нарушениям прав человека, а Уполномоченный попал в весьма неловкое положение, когда политический режим провозглашает своим

¹ См.: Закон Украины от 23 декабря 1997 г. «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека»// euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/ex-ussr (дата обращения 11.04.2016)

приоритетом поддержку европейских ценностей, а с другой стороны, очевидно поправки органами государственной власти норм международного права.

Более того, на не контролируемой Киевом территории, в непризнанной Донецкой Народной Республике была учреждена должность Уполномоченного по правам человека. 20 апреля 2015 года вступил в силу Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Донецкой Народной Республике».¹ Это красноречиво говорит о том что, компетенция Уполномоченного Верховной Рады по правам человека не распространяется на всю территорию государства, а только на ту часть, которая более или менее контролируется официальной властью Киева.

Институт Уполномоченного по правам человека при парламенте Узбекистана был впервые учрежден на первой сессии Парламента (Олий Мажлиса) по инициативе главы Республики Узбекистан в феврале 1995 года. В 1996 году была начата работа над проектом Закона об Уполномоченном. После публикации законопроекта в средствах массовой информации для всенародного обсуждения и внесения некоторых поправок, на восьмой сессии Парламента Республики, 24 апреля 1997 года Закон «Об Уполномоченном Парламента по правам человека» был принят.

Согласно закона Уполномоченный Парламента по правам человека является органом внесудебной защиты прав граждан, которые исчерпали другие правовые средства защиты своих прав и свобод.²

Однако Закон не наделил Уполномоченного необходимыми механизмами для обеспечения парламентского контроля за эффективностью соблюдения прав человека в Республике государственными органами, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями и должностными лицами. Несмотря на то, что омбудсмен обладает достаточными правами при рассмотрении жалобы, а также при

¹См.: Алексеев И.С. Уполномоченный по правам человека в ДНР // [https:// www.facebook. com/ ombudsmannr/?fref=nf](https://www.facebook.com/ombudsmannr/?fref=nf) (дата обращения 2.04.2016)

² См.: Закон Республики Узбекистан от 24.04.1997 №392-1 // [http://base.spinform.ru /show_doc .fwx? rgn=803](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=803) (дата обращения 13.04.2016)

проведении проверки, его права по результатам проверки существенно ограничены. Так, в соответствии со статьей 16 Закона Уполномоченный извещает заявителя о результатах рассмотрения; направляет организации или должностному лицу, в действиях или бездействии которых установлено нарушение прав, свобод и законных интересов граждан, свое заключение, содержащее рекомендации по восстановлению нарушенных прав.¹

Окончательно Закон ограничил свободу действий Уполномоченного, указав на те виды рекомендаций, которые могут быть им даны. Так, статьей 17 Закона предусмотрены следующие рекомендации:

- дело должно быть доведено до конца организацией или должностным лицом;
- решение организации или должностного лица подлежит изменению либо отмене;
- решение организации или должностного лица необходимо обосновать; - организация или должностное лицо должны принять дополнительное решение.²

Также необходимо заметить, что ответственность за неисполнение рекомендаций Уполномоченного не предусмотрена.

Законом закрепляется самостоятельность и независимость Уполномоченного от государственных органов и должностных лиц. Но изначально была закреплена норма о том, что «Уполномоченный избирается парламентом из числа депутатов на срок полномочий парламента Республики». В 2004 году данная норма была изменена в ходе внесения соответствующих поправок. Изменения Закона расширили круг субъектов, из которых может быть избран омбудсмен, а именно Уполномоченным может быть избран гражданин Республики, достигший на день избрания двадцати пяти лет, постоянно проживающий на территории Республики не менее пяти лет.

¹ См.: См.: Закон Республики Узбекистан от 24.04.1997 №392-1 // http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=803 (дата обращения 13.04.2016)

² См.: Там же. – С.4

В истории независимого Азербайджана первой половины девяностых годов прошлого века тема защиты прав человека не была приоритетной. Существенно более острой темой была проблема потери части территорий в результате войны с Арменией, а также сотни тысяч беженцев из оккупированных территорий. Как таковая, проблема создания государственного института, целью которого является защита прав человека, возникла, по свидетельству местных экспертов, в связи со стремлением Азербайджана стать членом Совета Европы.¹

Закон об Уполномоченном по правам человека (омбудсмене) Азербайджанской Республики был принят 28 декабря 2001 года. Выборы первого омбудсмена Азербайджана состоялись в начале июля 2002 года. В соответствии с законом, депутаты парламента республики избирают его из трех кандидатур, предложенных Президентом.

Омбудсмен неприкосновенен в течение всего срока полномочий. Уполномоченный не может быть привлечен к уголовной ответственности, не может быть задержан, арестован, в отношении него не могут применяться в судебном порядке меры административного взыскания, он не может быть подвергнут обыску, личному досмотру, за исключением случаев задержания на месте преступления.² Важно отметить что после ухода с должности лица, работающего Уполномоченным, оно неприкосновенно в связи с его деятельностью в период осуществления полномочий Омбудсмена и высказанными в этот период мыслями. Это важная норма, которая актуальна в странах с нестабильным или авторитарным политическим режимом. Омбудсмен при выполнении своих обязанностей может не беспокоиться о том, что после окончания срока полномочий и потерей иммунитета неприкосновенности, он не будет подвергнут преследованию со стороны должностных лиц государства.³

¹ См.: Сунгуров А.Ю. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа) // . - С.-Пб.: Норма, 2008. - С 282.

² См.: Конституционный закон Азербайджанской Республики от 28 декабря 2001 года №246-2 // <http://ru.Convdocs.org/docs/index-172388.html> (дата обращения 5.03.2016)

³ См.: Там же.

Возможность Уполномоченного в восстановлении прав и свобод человека и гражданина, нарушенных государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, заключается в тех мерах, которые он вправе применять при выявлении во время рассмотрения жалобы фактов нарушения прав человека. Такими действенными мерами, закрепленными в Законе, являются: - требование у государственных органов и органов местного самоуправления, нарушивших в результате своих решений права человека, восстановления данных прав. Соответствующие органы, должностные лица в течение 10 дней должны представить Уполномоченному письменное уведомление о принятых мерах. В случае если уведомление не представлено или требования не выполнены, омбудсмен может обратиться в вышестоящий орган данной организации или в другие государственные органы; - направление в соответствующие органы обращения о возбуждении уголовного дела при выявлении признаков преступления.

- обращение к субъектам, обладающим правом обжалования в порядке дополнительной кассации;

- представление соответствующим органам предложения о привлечении должностных лиц, к дисциплинарной ответственности;

- знакомство средств массовой информации с результатами проверок, проведенных в связи с нарушением прав человека;

- обращение к Президенту Республики;

- обращение в суд для восстановления прав;

- обращение с запросом в Конституционный суд Азербайджанской Республики.

Как мы можем видеть, Уполномоченный по правам человека в Республике Азербайджан имеет достаточно полномочий чтобы эффективно решать вопросы, связанные с нарушениями прав и свобод человека и гражданина. Около 115 тыс. обращений поступило в аппарат омбудсмана Республики за все время его деятельности. В 2015 году в аппарат Уполномоченного поступило более 13 тысяч

обращений, из них 49% были приняты к исполнению, из которых 56,8% были обеспечены.

1.2 Особенности становления института омбудсмана в Российской Федерации

Становление института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации обусловлено рядом предпосылок, процессом интеграции России в мировое сообщество, значимостью вопросов, связанных с соблюдением и защитой прав и свобод человека и гражданина со стороны государственных органов, посредством создания и деятельности института Уполномоченного по правам человека.

В понятие этого института ученые правоведы как в России, так и за рубежом вкладывают неодинаковый смысл, но как правило все они сходятся в следующем.

Международная ассоциация специалистов в области защиты прав человека, определяет институт омбудсмана как орган, предусмотренный Конституцией государства или иным нормативно правовым актом законодательной власти и возглавляемый публичным должностным лицом высокого ранга, которое получает обращения, жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, должностные лица, нанимателей или действует по своему усмотрению и уполномочено проводить расследование, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады.¹

Еще одно международное определение института Уполномоченного по правам человека: «государственная служба, предусмотренная Конституцией и

¹ См.: Комарова В.В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право. - 2009. - № 9. - С.21.

возглавляемая независимым публичным должностным лицом, ответственным только перед законом».¹

Энциклопедия Великобритании, датированная 1972 годом, определяет институт омбудсмана, как уполномоченный законодательный орган, который призван рассматривать жалобы и обращения граждан на злоупотребления бюрократического аппарата. Еще одно определение дано во Всемирной энциклопедии вышедшей в тираж в 1972 году. В ней содержится определение омбудсмана как независимого публичного должностного лица, расследующего жалобы граждан в отношении должностных лиц правительственных органов.²

Похожие определения дают и отечественные специализированные издания. Например, энциклопедический словарь «Конституция Российской Федерации» определяет Уполномоченного по правам человека как должностное лицо, уполномоченное парламентом осуществлять контроль за соблюдением законных прав и интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц. Юридическая энциклопедия РФ содержит похожее определение: омбудсмен специальное должностное лицо высшего законодательного органа (парламента), осуществляющее наблюдение за законностью действий государственных органов их должностных лиц и соблюдением прав и свобод граждан.³

Советские ученые Ю.С. Шемшученко и Г.А. Мурашин в своих работах рассматривали омбудсмана как должностное лицо, действующее от имени парламента и в соответствии с конституцией и другими нормативно правовыми актами буржуазных стран, призванное осуществлять наблюдение за государственными органами власти и принимать меры по защите прав и свобод граждан. Некоторые российские авторы раскрывали содержание деятельности

¹ См.: Лебедев А.И. В аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Московский журнал международного права. - 2000. - № 1. Январь-март. - С. 129.

² См.: Мелик-Дадаев И.А. Институт омбудсмана (история, основные функции и особенности деятельности в Скандинавских странах) // Научная информация о состоянии преступности и борьбе с ней в Скандинавских странах. - 1986. - N 94. - С. 96.

³ См.: Юридическая энциклопедия. - М., 2007. - С. 287.

института Уполномоченного, как рассмотрение жалоб и обращений граждан на действия или бездействие органов государственного управления и их должностных лиц. В 90-е годы двадцатого столетия признанные специалисты в области права, сестры Бойцова В.В. и Бойцова Л.В. занимались фундаментальными исследованиями проблем, связанных с формированием института омбудсмана в Российской Федерации. По их мнению, омбудсмен – защитник гражданских прав. В целом можно сказать, что в советской юридической литературе наиболее часто употреблялось понятие омбудсмана, обозначающего должностное лицо, осуществляющее только контроль за деятельностью правительственных учреждений, при этом основная функция по осуществлению контроля за соблюдением прав и свобод граждан, принятие мер по их восстановлению в случаях нарушения не упоминалась.

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.¹ Как мы можем увидеть, ученые правоведы и специализированные издания дают нам схожие определения понятия омбудсмен, характерными чертами которого являются: наличие статуса должностного лица, публичность, независимость, рассмотрение жалоб и обращений граждан на действия или бездействие органов государственного управления и их должностных лиц. В Российской Федерации термин «омбудсмен» не используется и официально этот институт называется «Уполномоченный по правам человека». По сравнению в рядом европейских стран, этот государственный орган имеет сравнительно не большую историю, но важно и необходимо проследить основные вехи, в становлении и развитии этого демократического института.

¹ См.: Сунгуров А.Ю. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ: Учеб. пособие // - СПб., 2006. - С. 24 - 25.

История советской государственности шла и развивалась по разным направлениям, затронув и официальное отношение государства к правам человека. Если советская власть фактически рассматривала защиту прав человека в отдельных случаях даже, как деятельность, направленную против существующего государственного режима, то постсоветская власть не только допустила легальное существование правозащитных организаций, но и стала создавать структуры, главной задачей которых является защита прав человека. На рубеже 80-х и 90-х годов 20 века правовой институт омбудсмана почти не был известен юристам нашей страны и изучался главным образом узким кругом специалистов в области зарубежного права. Одними из первых исследовали правовой статус омбудсменов Г. Мурашин и Ю. Шемшученко¹. В 1986 году была опубликована статья И. Мелик-Дадаевой, где был представлен подробный анализ организации и деятельности омбудсменов Швеции, Финляндии, Дании, Норвегии и других западно-европейских стран².

Другие российские исследователи, в частности Н. Хаманева также неоднократно обращалась к анализу функционирования института в национальных правовых системах. В 1996 году вышла в свет работа В. Бойцовой «Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт». Это исследование, посвященное возникновению и распространению идеи Уполномоченного по правам человека в мире, дало возможность специалистам-правоведам в России получить достаточно полную информацию о сущности, характерных особенностях деятельности защитника гражданских прав, его полномочиях и принципах деятельности.

Впервые возможность появления поста Уполномоченного по правам человека возникла в 1991 году после того как была принята Декларация прав и

¹См.: Мурашин Г., Шемшученко Ю. Институт омбудсмана в современном буржуазном государстве // Советское государство и право. - 1971. - № 1. - С. 139-144.

²См.: Мелик-Дадаева И. Институт Омбудсмана (история, основные функции и особенности деятельности в скандинавских странах) // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. - М., 1986. - № 94.

свобод человека и гражданина, а в 1993 году он был окончательно закреплен в Конституции Российской Федерации¹.

Возникновение института омбудсмена в нашей стране вызвало много дискуссий и горячих споров в научной среде. Появились аналитические статьи, посвященные проблеме роли российского омбудсмена². На рубеже 90-х годов, в региональных советах стали создаваться комиссии по правам человека, а немногим позже и при Президенте России и главах администраций субъектов федерации. Такие комиссии – как правительственные, так и парламентские - были лишь промежуточным этапом становления государственной правозащиты в Российской Федерации. Нужен был специальный институт с особым статусом и полномочиями.

Историю попыток привить подобный институт на правовую почву России можно вести с ноября 1991 года, когда еще в бытность Советского Союза Верховный Совет РСФСР принял Декларацию прав и свобод человека и гражданина³. Статья 40 Декларации предусматривала создание должности Парламентского Уполномоченного по правам человека, который «назначается Верховным Советом на срок 5 лет, ему подотчетен и обладает той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР». Согласно этому документу, Парламентский уполномоченный осуществляет парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в РФ.⁴ Итак, Декларация ввела в российский юридический оборот новое должностное лицо - Парламентского уполномоченного по правам человека, целью деятельности которого являлось, осуществление парламентского контроля за соблюдением прав

¹См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек.; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4, ст. 445.

²См.: Башимов М. Институт уполномоченного по правам человека в России // Представительная власть. - 1997. - № 2-3. - С. 50-60.

³ См.: Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 52. - Ст. 1865.

⁴ См.: Институт парламентского Уполномоченного по правам человека (Омбудсмена): история появления, специфика функционирования в РФ// <http://cribs.me/prava-cheloveka> (дата обращения 23.04.2016)

и свобод человека и гражданина. Был даже "разработан законопроект «О парламентском уполномоченном по правам человека и гражданина Российской Федерации», в который были заложены принципы, близкие к модели парламентского омбудсмена¹.

Важно отметить что данный законопроект предусматривал создание «Парламентского уполномоченного», этого словосочетания уже не будет в тексте новой Конституции России. Причины этого лежат на поверхности, стоит вспомнить то политическое противостояние 1992-1993 годов, в результате которой произошло столкновение двух ветвей власти: президента и парламента. Будущий российский омбудсмен попал между молотом и наковальней: Верховный Совет очень хотел, чтобы этот институт функционировал в рамках парламента, президентской же стороне совсем не нужен был «парламентский контролер».

Так или иначе, но в новую Конституцию омбудсмен был вписан как Уполномоченный по правам человека, и это название за ним и закрепилось в дальнейшем.

Первым Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в начале 1994 года был избран Сергей Ковалев. По мнению политологов и специалистов в области права, Ковалев оказался неудобным для власти из-за своей независимости, особенно по вопросам войны в Чечне. По прошествии некоторого времени против него объединились оппозиционные фракции Государственной Думы и некоторые сторонники военного решения «Чеченского вопроса» в команде верховного главнокомандующего. 10 марта 1995 года по предложению С. Бабурина, В. Жириновского и других депутатов, нижняя палата парламента отменила свое решение о назначении Ковалева на пост Уполномоченного. Отсутствие нормативной базы, регулирующей деятельность Уполномоченного позволила освободить Ковалева от занимаемой должности. Будь федеральный конституционный закон «Об уполномоченном по правам

¹ См.: Ливеровский А.А. О правовом статусе Уполномоченного по правам человека // Ученые записки, выпуск второй. - СПб.: Институт права, 1999.-С. 76.

человека в Российской Федерации» принят в начале 1995 года, у парламентариев было бы намного меньше полномочий в этом вопросе, так как закон дает исчерпывающий перечень оснований для освобождения от должности Уполномоченного по правам человека.

Спустя два года после учреждения должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее Уполномоченный) этот институт, получает законодательное оформление, когда в феврале 1997 года принимается федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в РФ». Этот нормативно-правовой акт принимался в непростых условиях, несогласие по вопросам, касающимся поправок неоднократно откладывало его принятие. По достижении определенного компромисса, 20 марта 1996 года Закон был принят Государственной Думой. Но в апреле этого же года его отклонила верхняя палата парламента. Основное требование Совета Федерации состояло в том, чтобы право Уполномоченного создавать представительства в субъектах Российской Федерации было изменено, на право субъектов самим учреждать аналогичную должность, финансируемую из средств бюджета субъекта. И все же после некоторых компромиссных решений 25 декабря 1996 года, Закон был принят Государственной Думой, 12 февраля 1997 был одобрен Советом Федерации и 26 февраля 1997 года был подписан Президентом под номером ФКЗ № 1, опубликован в «Российской газете» и вступил в силу 4 марта 1997 года. Этот нормативно правовой акт определил статус Уполномоченного, его компетенцию, порядок назначения и освобождения от должности, реализовав тем самым требования пункта «е» части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации. Федеральный конституционный закон установил, что Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.¹ В срок не позднее 30 дней со дня вступления Федерального Конституционного закона в силу нижняя палата

¹ См.: Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. - 1997. - № 9. - Ст. 1011.

парламента должна была назначить Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

И ровно через месяц Государственная Дума провела тайное голосование по каждой кандидатуре на должность Уполномоченного. На место Уполномоченного, выдвигались кандидаты от разных партий (О. Миронов - от КПРФ, В. Исаков - Аграрная группа, В. Вишняков - от ЛДПР, Л. Завадская выдвигалась главой государства, А. Александров - от НДР и С. Ковалева предлагала Г. Старовойтова, Е. Мизулина - от партии Яблоко), но не одному из них так и не удалось преодолеть 340-голосовую отметку, т.е. 2/3 от общего числа депутатов. Ближе всех оказался О. Миронов, он набрал 224 голоса.

Такой же неудачной оказалась и вторая попытка, которая была проведена 17 сентября 1997. И снова ближе всех оказался Миронов, набрав уже 265 голосов. И только в конце мая путем долгих межфракционных переговоров и заключения многопартийного соглашения удалось преодолеть этот барьер на пути избрания Уполномоченного. В результате рейтингового голосования по 10 представленным кандидатурам, которое проходило 20-22 мая 1998 года, Миронов набрал 340 голосов. И 22 мая 1998 года он был назначен на должность Уполномоченного тайным голосованием.

По мнению А.Е. Новиковой, назначение Миронова, сопровождалось острой политической борьбой, но с тех пор он почти не появляется в первых строчках новостей, в лучшем случае - где-то на втором плане, да и то нечасто. Это свидетельствует о том, что он не сумел стать тем «раздражающим фактором» для власти, на который она была бы вынуждена «оглядываться при принятии решений, касающихся прав и свобод человека и гражданина».¹

Стоит заметить, что О.О. Миронов все-таки оказался лучше, чем ожидало правозащитное сообщество. Поначалу он был воспринят буквально в штыки правозащитниками и СМИ. Но в процессе его деятельности на посту

¹ См.: А.Е. Новикова Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (историко-правовой и теоретико-правовой аспекты) // Диссертация – 2007. С. 73.

Уполномоченного, негативное отношение сменилось на сдержанно уважительное. Например, будучи депутатом фракции КПРФ, О. Миронов голосовал за закон «О свободе совести и религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 года, вызвавший много критики, а став Уполномоченным, он пишет заключение о несоответствии ряда норм этого закона международно-правовым стандартам. Заслуживают похвалы также его выступления против высшей меры наказания - смертной казни, произвола в среде правоохранительных органов и т.д. Вызывает уважение стремление Уполномоченного исходить из принципов прав человека, международных стандартов права.

О. Миронов столкнулся с реальными политическими и финансово-техническими проблемами. Несмотря на многочисленные проблемы, за пять лет работы Миронову все же удалось создать первый российский институт для защиты прав человека. Значительно выросло количество сотрудников аппарата Уполномоченного, улучшилось его материально-техническое обеспечение. Но вместе с тем, не был определен статус работников аппарата в системе государственных должностей. Забегая вперед, отмечу, что этот вопрос был решен лишь при следующем Уполномоченном по правам человека.

О. Миронов стал более активно участвовать в общественных мероприятиях, в том числе международных, его деятельность более широко стала освещаться в средствах массовой информации, большое внимания стало уделяться правовому просвещению граждан.

Наряду с рассмотрением жалоб аппарат Уполномоченного занимался бесплатным правовым консультированием граждан, выпускал специальные брошюры и буклеты по различной правовой тематике. И на сегодняшний день большое значение имеют изданные аппаратом Уполномоченного сборники, отражающие становление, развитие и деятельность института Уполномоченного в России и ее субъектах, а также журнал «Вестник Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» и информационный бюллетень «Права человека в России», указанные издания направляются в российские научные и

публичные библиотеки, библиотеки учреждений пенитенциарной системы и другие учреждения.

По мнению Бойцовой Л.В. процесс формирования института Уполномоченного как самостоятельного органа государственной власти завершился к 2004 году. По сравнению в 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 омбудсмена 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 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 всё 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 в субъектах Российской Федерации. Поэтапно совершенствуется законодательство регулирующая деятельность федерального Уполномоченного.

ГЛАВА 2 ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

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». Уполномоченным 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 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.

Должность Уполномоченного включена в Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации, согласно Указа Президента РФ от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации», в связи с этим на него распространяются и иные ограничения и обязанности. Так граждане, претендующие на замещение должности Уполномоченного, должны предоставить информацию о доходах, имуществе, обязательствах

имущественного характера, не только своих, но и супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Еще одним 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. Представляется, что этот перечень является не полным. Должность Уполномоченного сама по себе является одним из прогрессивных демократических институтов и правом вносить предложения о кандидатах должны обладать более широкие слои общества. Существуют политические партии, не представленные в парламенте, а также общественные организации, главной целью которых является правозащитная деятельность.¹

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 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 должен обладать высшим

¹ См.: 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. // <http://freepapers.ru/48/upolnomochennyj-ppravamcheloveka/266869.1754387.list3.html> (дата обращения 21.04.2016)

юридическим образованием и профессиональным опытом работы. Несмотря на то, что эти нормы законодательно не закреплены, они все же применяются на практике. Первым Уполномоченным в Российской Федерации, назначенным на эту должность был доктор юридических наук, профессор, специалист в области конституционного права О.О. Миронов. Вторым был назначен высокопрофессиональный дипломат, доктор исторических наук, профессор В.П. Лукин. Третьим Уполномоченным, стала Э.А. Панфилова, в отличие от своих коллег она получила высшее техническое образование, что компенсировалось огромным профессиональным опытом в области защиты прав и свобод человека. Четвертой на эту должность была назначена Т.Н. Москалькова, доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор, генерал-майор МВД.

Федеральный конституционный закон устанавливает срок - один месяц до окончания полномочий предыдущего Уполномоченного, в течение которого можно вносить в нижнюю палату парламента предложения о кандидатах. Уполномоченный избирается по итогам тайного голосования по предложенным кандидатурам, большинством голосов. Как мы видим законодательство устанавливает достаточно серьезную процедуру предварительного отбора кандидатур, по каждому кандидату проводится процедура голосования с целью их включения в список для тайного голосования. Кандидатуры, получившие 2/3 голосов от общего числа депутатов, т.е. 300 и более, включаются в список для тайного голосования.

После объявления результатов голосования, кандидат, набравший необходимое количество голосов для назначения на должность Уполномоченного, приносит присягу, текст которой сформулирован в ст. 9 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Присяга – это официальная и торжественная клятва кандидата, добросовестно исполнять обязанности Уполномоченного. В присяге особо подчеркивается, что Уполномоченный должен руководствоваться не только

действующим законодательством Российской Федерации, но и голосом совести. Исходя из этого к Уполномоченному предъявляются особые требования и подразумевается, что он должен иметь высокие моральные личные качества. Юридическое значение принесения присяги заключается в том, что Уполномоченный считается вступившим в должность с момента ее принесения, а лицо ранее занимавшее эту должность, считается прекратившим свои полномочия. После присяги Уполномоченному вручается служебное удостоверение, являющегося документом, удостоверяющим его должностное положение и служебные полномочия.¹

Началом срока полномочий федерального Уполномоченного является момент принесения присяги, а окончание полномочий происходит с момента принесения присяги вновь назначенным Уполномоченным. В данной процедуре отражен принцип непрерывности осуществления деятельности: то есть Уполномоченный 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.

Итак, Уполномоченный назначается на должность сроком на 5 лет, который совпадает со сроком деятельности Государственной Думы Российской Федерации, однако это совпадение не свидетельствует о зависимости сроков исполнения полномочий Уполномоченного и Государственной Думы. В федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», специально предусмотрена норма, в которой закреплено, что истечение полномочий Государственной Думы или ее роспуск не влекут прекращения полномочий Уполномоченного. Законом предусмотрено ограничение на пребывание в

¹ См.: 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. // <http://freepapers.ru/48/upolnomochennyj-pravamcheloveka/266869.1754387.list3.html> (дата обращения 24.03.2016)

должности Уполномоченного более двух сроков подряд. Демократический принцип сменяемости при формировании правозащитного института позволяет реализовываться, принципу равного доступа граждан к занятию государственных должностей.

Эта норма не исключает повторного назначения на должность, можно предположить, что ранее отработавший 2 срока, Уполномоченный после пятилетнего перерыва, вновь может быть назначен на эту должность. Инициатива переизбрания на третий срок подряд, обсуждалась в правозащитных сообществах в 2014 году, когда истекал второй срок полномочий Владимира Лукина на посту Уполномоченного. Но озвученная группой правозащитников инициатива о продлении срока полномочий Уполномоченного, натолкнулась на негативную реакцию со стороны большинства коллег и 130 правозащитников и экспертов подписали обращение на имя Президента РФ с просьбой не рассматривать возможность продления полномочий Владимира Лукина.

Законодательством предусмотрены и иные ограничения и связаны они с видами деятельности, совместимой с работой Уполномоченного. Эти ограничения служат гарантом реализации принципа независимости и не подотчётности. Уполномоченный 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 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 продолжает заниматься запрещенной деятельностью, его полномочия прекращаются и нижняя палата парламента назначает нового Уполномоченного. Существуют и иные основания, когда Уполномоченный досрочно прекращает свою деятельность. Перечень этих оснований является исчерпывающим, и призван обеспечить реализацию принципа независимости.

Итак, закон предусматривает четыре исчерпывающих основания, которые влекут прекращение деятельности Уполномоченного.

1. Нарушение Уполномоченным требований о запрете заниматься деятельностью, несовместимой с его должностью.

2. Вступление в законную силу приговора суда и признании его виновным в совершении преступления.

3. Неспособность по состоянию здоровья или иным причинам в течение длительного времени исполнять свои обязанности.

4. Сложение своих полномочий по собственному желанию.

В случае, когда депутаты Государственной Думы приняли решение о досрочном освобождении Уполномоченного, должность государственного правозащитника становится вакантной. Учитывая особую социальную значимость этого правозащитного института, закон устанавливает нижней палате парламента предельный срок, который должен составлять не больше двух месяцев, в течение которого необходимо назначить нового Уполномоченного.

Для назначения нового Уполномоченного не предусмотрено какой-то специальной процедуры и его выборы происходят по стандартной процедуре предусмотренной законом.

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

1. Установить предельный возраст предъявляемый к кандидатам на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – 70 лет.

2. Расширить субъектный состав, обладающих правом предложения кандидатур на эту должность и предоставить это право политическим партиям и иным общероссийским общественным объединениям и правозащитным организациям.

3. Включить в федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» норму: «На должность Уполномоченного назначается лицо получившее юридическое образование по имеющей аккредитацию образовательной программе и обладающее профессиональными навыками».

2.2 Компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Компетенция Уполномоченного представляют собой совокупность его прав и обязанностей по рассмотрению и решению конкретных вопросов в рамках соответствующей сферы его деятельности. Под сферой деятельности Уполномоченного понимаются отношения, между гражданином и органом государственной власти, поэтому в его компетенцию не входят дела, где граждане взаимодействуют между собой.

Компетенция Уполномоченного 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.¹

В своей деятельности Уполномоченный использует средства которые способствуют:

1) восстановлению нарушенных прав.

Восстановление нарушенных прав осуществляется в основном посредством рассмотрения жалоб и принятия решений по ним. Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе меры в рамках своей компетенции, если существует информация о массовых нарушениях прав граждан а также в случаях, имеющих особое общественное значение. Работа Уполномоченного по восстановлению нарушенных прав граждан является главной и отражает саму суть данного института.

2) работа по совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Впервые самостоятельный раздел «Совершенствование законодательства» появился в ежегодном Докладе Уполномоченного в 2005 году, с тех пор соответствующий раздел присутствует во всех ежегодных Докладах. В 2015 году федеральным Уполномоченным было направлено в органы государственной власти разных уровней, 35 предложений о совершенствовании законодательства и 10 законопроектов.²

Уполномоченный участвует в совершенствовании законодательства строго в пределах своей компетенции. Но эти правовые рамки чрезвычайно узки и не включают права законодательной инициативы.

¹ См.: Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. - 1997. - № 9. - Ст. 1011.

² См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad20015web.pdf> (дата обращения 2.04.2016)

В итоге единственным доступным средством участия в совершенствовании законодательства является обращение к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и дополнении федерального законодательства. Но и это позволяет Уполномоченному участвовать в законотворческом процессе, способствуя принятию необходимых в интересах граждан нормативно-правовых актов, федерального и регионального значения, а также устранению недостатков законопроектов, внесенных в законодательные органы государственной власти.

Проводимый мониторинг законодательства дает возможность Уполномоченному держать в поле зрения наиболее слабые места правового регулирования. В случае необходимости Уполномоченный обращается с предложениями о внесении изменений в действующие нормативно-правовые акты федерального и регионального законодательства. Эти предложения направляются в государственные органы, в том числе являющиеся исполнителями по разработке законопроектов. Многие предложения по совершенствованию законодательства учитываются органами государственной власти. Примером может послужить, внесение членом Совета Федерации В.А. Петренко подготовленных Уполномоченным законопроектов, предусматривающих меры по освобождению Уполномоченного от уплаты государственной пошлины при обращении в судебные органы первой инстанции в защиту прав и свобод граждан. В 2015 году они были рассмотрены в первом чтении, а в 2016 году уже подписаны Президентом Российской Федерации и вступили в силу.¹ При активном участии Эллы Панфиловой, в 2015 году расширены полномочия федерального и регионального Уполномоченных, внесены соответствующие поправки в федеральное законодательство.

Однако Уполномоченному следует предоставить возможность оказывать больше влияния на правотворчество. Его важной функцией должно стать право

¹ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad2015_web.pdf (дата обращения 21.04.2016)

вносить в парламент предложения об изменении правовых актов или принятии новых законов.¹

Уполномоченным неоднократно предпринимались попытки расширить свое право законодательной инициативы. Так, В.П. Лукин выступил с обращением к обеим палатам парламента предложением о внесении дополнений в их регламенты, которые бы упорядочили взаимоотношения между Уполномоченным и обеими палатами. Однако комитеты Государственной Думы, внесение дополнений в Регламент палаты признали нецелесообразным. Российский Уполномоченный в своей деятельности уделяет особое внимание взаимодействию с Конституционным Судом Российской Федерации. Так, в 2015 году Уполномоченным направлено три обращения в этот орган. Хотя этот показатель несколько ниже, чем например, в 2013 году (В.П. Лукиным было направлено 7 обращений), но все же это говорит о том что, федеральный Уполномоченный использует этот институт для достижения своих целей и задач. Помимо этого, за 2015год было подано 30 заявлений в суды общей юрисдикции, 49 обращений направлено в Верховный Суд Российской Федерации, а сотрудники аппарата Уполномоченного приняли участие в 53 судебных слушаниях².

3) деятельность по развитию международного сотрудничества в области прав человека.

Важность этого вида деятельности состоит в том, что перед Уполномоченным 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

¹ Бессарабов В.Г. Органы прокуратуры как субъект взаимодействия с институтом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в вопросах защиты прав и свобод человека и гражданина // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. N 3 (23). С. 22.

²

связи, особое значение приобретает деятельность Уполномоченного 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.¹ Уполномоченный уделяет большое внимание развитию международного сотрудничества. Для совершенствования этого направления в аппарате Уполномоченного действует Управление информации и международного сотрудничества, в котором предусмотрен отдел международных отношений.

Важной вехой в процессе развития международного сотрудничества, стало присвоение в декабре 2014 года институту российского Уполномоченного международного статуса «А». Это говорит о том, что институт Уполномоченного полностью соответствует Парижским принципам и это в свою очередь, дает право выступления на сессиях правозащитных механизмов ООН.

4) правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Первый Уполномоченный О.О. Миронов указывал, что «проблема правового просвещения настолько актуальна, что по ее можно сравнить с вопросом ликвидации массовой безграмотности в 20-е годы прошлого столетия».² Интенсивное обновление нормативно-правовой базы, невысокий уровень правовой грамотности и неумение на практике отстаивать свои права, часто приводят к непоправимым последствиям.

Целью деятельности Уполномоченного является повышение осведомленности граждан о правах и свободах, с помощью которой граждане могут научиться отстаивать свои права как самостоятельно, так и с помощью компетентных органов.

¹ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 года // http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad2005_web.pdf (дата обращения 2.04.2016)

² См.: Миронов О.О. Институт омбудсмана. Проблемы и перспективы // Вестник Уполномоченного по правам человека. 2003. № 2. С. 93.

Ежегодные доклады Уполномоченного содержат соответствующий раздел «Правовое просвещение», в котором анализируется информация, о проведенных мероприятиях в этом направлении. Так, в настоящее время чаще всего такая работа осуществляется с помощью средств массовой информации, Например, в сентябре 2015 года на канале ОТР стартовал просветительский проект «Права человека». Совместно с еженедельником «Аргументы недели» сформирована рубрика «Аргумент Уполномоченного». За 2015 год Уполномоченный по правам человека более 150 раз становился героем аналитических передач на радио и телевидении. Деятельности этого правового института было посвящено более 80 круглых столов и конференций. Аппарат Уполномоченного, дает возможность студентам российских юридических вузов проходить преддипломную практику студенты юридических вузов и факультетов. В текущем году осуществляется взаимодействие с Московским институтом международных отношений, Российским гуманитарным университетом. Уполномоченный и сотрудники его аппарата выступают перед студентами с лекциями, в которых рассказывают об организации государственного правозащитного института и о стоящих перед ним задачах.

Уполномоченный в рамках сотрудничества с общественными организациями осуществляет издание разнообразных пособий, памяток, и иной печатной продукции.

Так как основной деятельностью Уполномоченного является рассмотрение жалоб граждан, важно определить его компетенцию относительно принятия решений по итогам рассмотрения жалобы. Во-первых

1) Уполномоченный вправе обратиться в суд общей юрисдикции на основании жалобы заявителя с ходатайством о содействии в защите его нарушенных прав.

2) с целью защиты и восстановления прав человека, нарушенных органами государственной власти, или их должностных лиц, Уполномоченный вправе

подготовить письменное обращение вышестоящие в порядке подчиненности органы, органы прокуратуры и суда, о возбуждении

дисциплинарного или административного производства, а в отношении должностного лица, о возбуждении уголовного дела.

Уполномоченный вправе подать обращение в вышестоящий судебный орган, орган прокуратуры с целью проверки вступившего в законную силу решения суда.

В федеральном конституционном законе Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предусматривается право федерального омбудсмана опубликовать в средствах массовой информации итоговое заключение о нарушениях конституционных обязательств государства по соблюдению и уважению прав человека, помимо этого он публикует и иные документы касающиеся его деятельности. Предоставленным правом по публикации своих документов Уполномоченный начал активно пользоваться с 2010 года. Постепенно он начал размещать свои материалы по актуальным вопросам защиты прав человека в периодических печатных изданиях страны, учредителями которых являются государственные или муниципальные органы, органы местного самоуправления. Важно отметить, что распространение Уполномоченным информации через сеть Интернет и опубликование документов на своем официальном сайте не является официальным опубликованием документов в средствах массовой информации. Учитывая быстроту увеличения пользователей «мировой паутины», использование сети Интернет является одним из эффективных элементов гласности в правозащитной деятельности омбудсмана. В связи с этим назревает необходимость включения электронных ресурсов в перечень официальных источников опубликования. Это могут быть официальные сайты государственных федеральных и региональных органов, либо единый портал, в котором опубликовывались все нормативно-правовые акты.

Компетенцией Уполномоченного предусмотрено право выступить с соответствующим докладом о результатах проверки грубых или массовых нарушений прав человека на очередном заседании в Государственной Думе.

По завершению и обсуждению доклада предполагается принятие постановления о мерах по восстановлению прав жертв нарушений и исправлению создавшейся ситуации. Уполномоченный также вправе обратиться в нижнюю палату парламента с предложением о создании парламентской комиссии для расследования фактов грубого или массового нарушения прав человека.

Вышеперечисленные права призваны обеспечить достижение главной цели деятельности Уполномоченного по правам человека – защита и восстановление нарушенных прав и свобод человека. Но в рамках своей компетенции Уполномоченный имеет не достаточное количество инструментов, для того чтобы эта цель выполнялась.

1) Необходимо внести изменения в ч.2 ст. 31 федерального конституционного закона Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», и дополнить ее следующим содержанием: «вносить законопроекты в Государственную Думу с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, если Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, либо в силу существующих пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, либо в случае, если законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации».

2.3 Порядок рассмотрения жалоб Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации

В федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», определен круг субъектов, обладающих правом подачи жалобы Уполномоченному по правам человека:

- Граждане Российской Федерации. Необходимо отметить, что правом подачи жалобы обладают не только граждане, находящиеся на территории Российской Федерации, но и за рубежом. Лица с двойным гражданством, одно из которых российское, также имеют право обратиться к Уполномоченному за защитой своих прав.

- Иностранцы граждане. Для них, предусмотрено одно условие, они должны находиться на территории Российской Федерации.

- Лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации.

Указанный перечень лиц, является исчерпывающим и следовательно, в качестве заявителей направивших жалобу могут выступать только физические лица. Анализ ежегодных докладов Уполномоченного показывает, что обращения исходят не только от граждан, но и юридических лиц. Дело в том, что в законе нет нормы закрепляющей данное правовое действие. Обращения могут быть поданы юридическими лицами, либо общественными объединениями и направлены для защиты нарушенных прав конкретного человека. Это могут быть правозащитные организации, ассоциации, землячества, организации просветительского, культурного и религиозного характера.

Право на обращение с жалобой является равным для каждого человека и не подлежит дискриминации, по любым признакам, включая подданство иностранного государства, либо его отсутствие.

В 2015 г. Уполномоченному поступило свыше 36 тысяч жалоб от граждан из них около 500 — из-за рубежа, в том числе 66 — с территории Украины.¹

Для обращения к Уполномоченному устанавливается форма, в которой обращаются рассмотренные выше субъекты, это жалоба. Жалоба появляется в сфере правовых отношений, в том случае, когда отношения между гражданином и властью выходят за рамки позитивных. Целью подачи жалобы, является защита и восстановление нарушенных прав.

В течении всего времени существования этого правового института, относительно распределения поступающих жалоб, по группам, в ежегодных докладах отмечалось, что оно существенно не изменяется с течением времени.

Основная проблематика жалоб, поступивших в 2015 году, касалась уголовного процесса (30%), жилищных прав и сферы ЖКХ (16%), уголовно-исполнительного производства (14%), социального страхования и обеспечения (5%), военной службы (4%), миграции и вопросов гражданства (4%). По вопросам соблюдения либо восстановления всех иных прав доля обращений составила 27%.

Уполномоченный принимает к своему рассмотрению только те жалобы, которые относятся к его компетенции, в случае нарушения правил подачи, он либо возвращает ее заявителю, либо передает это обращение согласно подведомственности.

Уполномоченный рассматривает только те обращения в которых содержится информация о нарушениях совершенных государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также государственными служащими. Важно отметить что, Уполномоченный не занимается решением частных споров между гражданами или юридическими лицами, поэтому нельзя обращаться с жалобой на действия частных лиц (соседей, руководителя предприятия и т.д.). Такого рода споры решаются в судах общей юрисдикции.

¹ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad2015web.pdf> (дата обращения 12.03.2016)

Существуют разнообразные способы защиты прав и свобод человека и деятельность Уполномоченного не заменяет, а дополняет существующие средства защиты граждан. Поэтому обязательным для обращения с жалобой к Уполномоченному является условие, в соответствии с которым заявитель ранее обжаловал это решение в судебном либо административном порядке.

Уполномоченный не может рассматривать жалобы на решения палат Федерального Собрания Российской Федерации и на решения законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Данный запрет объясняется тем, что для обжалования актов этих органов устанавливается особый порядок, и рассмотрением этих вопросов занимается Конституционный Суд Российской Федерации, либо конституционные (уставные) суды субъекта Российской Федерации, когда дело касается решений регионального законодательного органа.

В федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» устанавливается положение, в соответствии с которым жалобы можно подавать одновременно федеральному Уполномоченному, а также Уполномоченному в соответствующем субъекте. Но не всегда обращение к региональному Уполномоченному, можно признать эффективной мерой. Например, если по результатам рассмотрения жалобы требуется обращение в суд, то логичнее будет обратиться сразу к Уполномоченному, поскольку не все региональные Уполномоченные обладают правом обращения в суд с заявлением в защиту прав и свобод. По поводу этого положения в научной среде неоднократно возникали споры. Существовали предложения о централизации взаимоотношений федерального и регионального Уполномоченного, в результате которых, Уполномоченный субъекта рассматривал бы жалобы, граждан из своего региона, а Уполномоченный, рассматривал жалобы в порядке надзора а также коллективные обращения, наиболее резонансные дела связанные с масштабным нарушением прав и свобод. Данное предложение пока не нашло понимания в научных и правотворческих

кругах. Но очевидно, что с каждым годом взаимоотношения федерального и региональных Уполномоченных становятся все более тесными, что скорее всего в будущем потребует нормативного закрепления их взаимоотношений.

В процедуре подачи жалобы предусмотрен срок, в течение которого заявитель вправе ее подать. Данный срок равен одному году, который исчисляется со дня нарушения его прав, либо с того дня, когда заявителю стало о нем известно. Если нарушение является продолжаемым или длящимся, то срок давности не применяется. Надо отметить, что в случае истечения срока подачи жалобы, влечет за собой отказ в ее принятии. Такие временные рамки являются одним из средств, пресечения попыток недобросовестных заявителей использовать Уполномоченного в целях принятии им к рассмотрению жалоб, потерявших смысл за давностью лет.

К жалобе, как и к любому другому документу, предъявляются определенные требования, касающиеся его содержания. Так в ней должны быть указаны:

- фамилия, имя, отчество и адрес заявителя. Также могут быть указаны контактные телефоны и электронный адрес,
- изложение фактических обстоятельств нарушения прав и свобод заявителя, которые послужили поводом для обращения;
- копии решений, принятых по жалобе и рассмотренной в судебном или административном порядке.

Не допускается отказ в принятии жалобы к рассмотрению в связи с отсутствием какой-либо дополнительной информации. Однако существуют случаи, когда жалоба может быть оставлена без рассмотрения по существу. Например, жалоба не содержит фактических обстоятельств нарушения прав и свобод заявителя.

Для правильного оформления жалобы, на официальном сайте Уполномоченного содержится информация, разъясняющая порядок подачи жалобы. Сайт Уполномоченного является дополнительным средством для обеспечения передачи обращений граждан. Стоит отметить что, о возможности

передачи жалобы Уполномоченному в электронном виде федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» ничего не говорится. В силу того, что передача информации электронными средствами обмена данных набирает все большие обороты и становится все более доступной и простой, будет логичным внести соответствующие поправки и дополнить 3 частью статью 17, следующего содержания:

«Жалоба, поступившая в форме электронного документа, подлежит рассмотрению Уполномоченным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации».

Во всех случаях обращения с жалобой к Уполномоченному, с заявителя не требуется уплаты государственной пошлины. Все расходы по рассмотрению поступивших жалоб, покрываются за счет средств федерального бюджета, что обеспечивает реализацию принципа независимости в деятельности федерального омбудсмена. Норма, закрепляющая отсутствие государственной пошлины, призвана реализовывать еще один принцип этого правового института, принцип доступности.

Существует определенный круг субъектов, для которых предусмотрен особый порядок подачи жалобы Уполномоченному.

- это лица содержащиеся под стражей. Их жалобы не подлежат цензуре администрацией мест принудительного содержания.

Не подлежит просмотру согласно ст. 15 Федерального закона от 24.06.1999 N 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» переписка с федеральным Уполномоченным и Уполномоченным в субъекте Российской Федерации несовершеннолетних, находящихся в специальных учебно-воспитательных учреждениях;¹

- жалобы в течение 24 часов направляются Уполномоченному.

¹ См.: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание Законодательства РФ. - 1999. - № 13. - Ст. 901.

Установление такой гарантии крайне необходимо, поскольку Уполномоченному поступает очень большое количество жалоб и обращений, связанных с нарушением прав лиц, содержащихся под стражей. Так, согласно докладу Уполномоченного за 2015 год, 30 % всех жалоб касаются уголовного производства, 14% обращений связаны с системой уголовно-исполнительного производства. Если же мы будем рассматривать все обращения, по кругу лиц, то 40% корреспонденции были направлены заключенными, 4 % задержанными. Безусловно прослеживается положительная динамика по уменьшению таких жалоб, еще в 2010 году их доля составляла 59,1% от всех обращений, но все же показатели 2015 года остаются внушительными.¹

Относительно поступившей к Уполномоченному жалобы, им выносятся соответствующее решение:

- принять жалобу к рассмотрению.
- об отказе в принятии жалобы к рассмотрению, по существу. Данное решение принимается Уполномоченным в том случае, когда очевидно, что обращение подано с нарушениями, либо оно представляет собой злоупотребление правом подачи жалобы. В случае мотивированного отказа, заявителю направляется соответствующее письмо с объяснением оснований отказа. По данным 2015 года, количество обращений, признанных неприемлемыми для рассмотрения, представляющими собой злоупотребление правом подачи жалобы составляет около 3% от общего числа поступивших жалоб.

В случае когда содержание жалобы не соответствует компетенции Уполномоченного, заявителю разъясняются средства, которые он вправе использовать для защиты своих прав. Согласно докладу Уполномоченного за 2015 год, количество обращений, по которым оказана правовая помощь в виде юридической консультации составила 15,7% от общего числа поступивших жалоб

¹ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad2015web.pdf> (дата обращения 15.03.2016)

и обращений.¹ Когда содержание жалобы находится вне правового поля Уполномоченного, она направляется тому государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в компетенции которого подразумевается ее рассмотрение.

В случаях когда жалоба принимается к рассмотрению, либо выносится мотивированный отказ, или обращение передается компетентному органу, в любом случае Уполномоченный сообщает об этом в письменной форме заявителю, в установленный законодательством срок. Такой срок составляет 10 дней. Также Уполномоченным по правам человека информируются те государственные органы, или должностные лица, чьи решения обжалуются. Но это происходит только в том случае, если жалоба была принята к рассмотрению Уполномоченным.

В целом, процедура рассмотрения жалоб Уполномоченным достаточно отлажена и неплохо себя зарекомендовала. Но все же будет уместным внести некоторые предложения:

1. Наделить юридические лица, общественные организации, правом подавать жалобы Уполномоченному, направленные на защиту прав конкретного человека.
2. В силу того, что средства электронной коммуникации все интенсивнее внедряются в жизнь общества, необходимо дополнить 3 частью, статью 17, следующего содержания: «Жалоба, поступившая в форме электронного документа, подлежит рассмотрению Уполномоченным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации».

¹ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad2015web.pdf> (дата обращения 15.03.2016)

2.5 Аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

В целях осуществления управленческих процессов, Уполномоченный располагает штатом сотрудников, которые в своей совокупности представляют аппарат Уполномоченного. Уполномоченный осуществляет руководство его работой, самостоятельно занимается регламентацией вопросов своей внутренней деятельности, связанных с подбором персонала и организации деятельности аппарата. Наличие своего штата сотрудников, а также широкие полномочия по руководству ими, дают возможность реализовать принцип независимости Уполномоченного. Помимо этого, реализации принципа независимости способствует и то, что федеральный омбудсмен наделен полномочиями по составлению бюджета и несет ответственность за его исполнение. За Уполномоченным закреплены полномочия по утверждению структуры рабочего аппарата, он устанавливает его численность и штатное расписание.

Аппарат Уполномоченного представляет собой достаточно сложный орган, который возглавляет Управляющий делами Уполномоченного, а при его отсутствии два его заместителя. Управляющий делами представляет аппарат в Администрации Президента Российской Федерации, в аппаратах обеих палат парламента, Правительства и иных федеральных и региональных органах исполнительной власти, а также в пределах своей компетенции издает распоряжения по вопросам деятельности аппарата.

Аппарат состоит из 8 управлений, каждое из которых возглавляется начальником управления и 28 отделов. Каждое управление осуществляет свои задачи, исходя из своей компетенции. Например, Управление защиты политических прав состоит из 3-х отделов: отдел защиты политических прав и свободы совести, отдел по взаимодействию с госорганами и институтами гражданского общества и отдел административных процедур и оперативного реагирования и занимается рассмотрением жалоб связанных с нарушением политических прав и свобод (нарушение прав журналистов, право на свободу

собраний и т.д.)¹ Такое деление на управление и отделы призвано максимально ускорить и упростить работу аппарата Уполномоченного. Как правило в каждом управлении работают высококлассные специалисты, в той или иной отрасли права. В отделах работают служащие, имеющие многолетний опыт в той или сфере профессиональной деятельности. Это бывшие работники правоохранительных органов, миграционных и таможенных служб, профессионалы с точки зрения гражданского законодательства, специалисты в области международного права, социальным вопросам и т.д. Нередко Уполномоченного критикуют за то, что под его началом работают люди, много лет проработавшие в силовых структурах. По мнению руководителя рабочей группы по защите прав заключенных при Государственной думе, Валерия Владимировича Осечкина, было ошибочным Владимиру Петровичу Лукину назначать Валерия Владимировича Бузунова, начальником управления защиты прав человека в уголовном судопроизводстве, в прошлом генерала ФСИН.² Стоит отметить что этот чиновник до сих пор занимает должность начальника управления. Работа бывших силовиков в аппарате Уполномоченного вызывает много споров в правозащитной среде. Проработав много лет в правоохранительной системе, происходит так называемая «профессиональная деформация» личности и учитывая обвинительный характер деятельности системы, приводит к тому, что таким людям не всегда просто подходить к делу, с точки зрения презумпции невиновности. Наряду с этими минусами, существуют и положительные моменты, одним из которых является тот факт что, проработав много лет например, в системе исполнения наказаний, этот специалист знаком с этой структурой изнутри, знает все ее особенности, «подводные камни». На мой взгляд, чтобы избежать подобного рода «крена», необходимо использовать систему противовесов, когда в управлении, помимо узкоотраслевых специалистов, работают сотрудники, имеющие стаж работы в правозащитных

¹ См.: Приложение Б.

² См.: Алексеева Н.А. Владимир Лукин настроил против себя всех // <http://www.pravda.ru/society> (дата обращения 19.03.2016)

организациях (ООН, ОБСЕ, Европейский суд и т.д.). Это позволит при подготовке заключения по жалобе, рассмотреть ее со всех сторон и вероятность ошибки значительно снизиться.

Профессиональная деятельность специалистов аппарата Уполномоченного осуществляется в виде федеральной государственной гражданской службы. По этой причине служащими аппарата, могут быть только граждане Российской Федерации, которые помимо высокой квалификации и профессионального образования, должны обладать безупречной репутацией и высокими моральными качествами.

Аппарат осуществляет ряд функций по реализации предоставленных ему полномочий. Основные функции аппарата Уполномоченного можно классифицировать по следующим направлениям:

1) действия с поступающими обращениями и их заявителями. На данном этапе осуществляется предварительная экспертиза обращений граждан, формируются предложения для Уполномоченного о принятии или передаче жалобы государственному органу, должностному лицу, в правовом поле которого находится разрешение этой жалобы, либо мотивированного; - информирование заявителей о принятом Уполномоченным решении; а также

государственных органов и их должностных лиц, решения которых обжалуются; - разъяснение обратившемуся средств, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод;

2) деятельность, направленная на предотвращением нарушений прав человека: - подготовка предложений для принятия Уполномоченным соответствующих мер в пределах его компетенции в случае установления фактов нарушения прав и свобод граждан;

- проведение проверок как самостоятельно так и совместно с компетентными органами, деятельности государственных органов, в случае установления фактов нарушения;

- мониторинг законодательства Российской Федерации и ее субъектов

с целью установления пробелов в законодательстве и приведения его в соответствие, а также подготовка предложений для обращения к субъектам права законодательной инициативы об изменении и "дополнении" законодательства соответствующего уровня;

3) информационно-организационная деятельность:

- подготовка материалов для ежегодного доклада о деятельности Уполномоченного и специальных докладов;

- содействие сотрудничеству с российскими и международными правозащитными институтами;

- осуществление деятельности по правовому просвещению граждан;

4) организационно-техническая деятельность:

- подготовка сообщений для средств массовой информации о деятельности Уполномоченного;

- организация и проведение приема граждан;

- ведение делопроизводства, документационного обслуживания, финансового, материально-технического, социально-бытового и иного обеспечения;

- ведение протокола официальных мероприятий.

Аппарат Уполномоченного осуществляет и иную деятельность в рамках его компетенции.

Важно отметить что, аппарат Уполномоченного является государственным органом с правом юридического лица, т.е. сам по себе аппарат Уполномоченного юридическим лицом не является, но наделяется правами и обязанностями, присущими юридическому лицу.

Будучи государственным органом, Уполномоченный и его рабочий аппарат финансируются за счет средств федерального бюджета.

В бюджете на 2015 год было предусмотрено финансирование деятельности Уполномоченного и его аппарата в размере 191548,2 тысяч рублей, что несколько меньше, периода 2013 и 2014 годов - 191783,0 тыс. руб.¹

Нельзя не отметить, что самостоятельность в решении финансовых вопросов является залогом независимости этого правозащитного органа и как уже отмечалось федеральный Уполномоченный расходует средства, только в рамках своего бюджета и строго в пределах своей компетенции. По итогам финансового года Уполномоченным предоставляется финансовая отчетность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Уполномоченный 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 и его аппаратом гарантирует реализацию принципа независимости, с другой, принцип оперативного управления предотвращает возможные злоупотребления в его распоряжении.

В целом, говоря об аппарате Уполномоченного хочется отметить, что за два десятилетия существования этого правового института, он сумел сформироваться в полноценный управленческий орган и на практике доказал свою эффективность. Благодаря высокому профессионализму его сотрудников, налажена качественная работа со всеми субъектами правоотношений, связанных с защитой прав и свобод человека.

Вызывает опасение лишь тот факт что, несколько снижено финансирование этого правового института из средств федерального бюджета. Будем надеяться, что это не станет дурной привычкой. Важным моментом который необходимо учитывать, это качественный кадровый состав сотрудников аппарата Уполномоченного. Необходимо соблюдать баланс между служащими

¹ См.: Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // Собрание Законодательства РФ. - 2015. - № 12. - Ст. 341.

узкоотраслевой специализации и специалистами в области защиты прав и свобод человека.

Глава 3 Уполномоченный по правам человека на региональном уровне

3.1 Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации

В настоящее время в 83 субъектах Российской Федерации функционирует институт регионального Уполномоченного по правам человека (далее региональный Уполномоченный) и приняты соответствующие законы. Процесс образования этого государственного органа, в регионах был не одномоментен и «разрыв» между некоторыми регионами составляет почти два десятка лет. Тройкой первопроходцев, учредившими институт регионального Уполномоченного были республика Башкортостан (1996), Свердловская область (1996) и город Санкт-Петербург (1997).¹ В 1996 году Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан был принят закон «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан» и это явилось началом становления нового государственного правозащитного института. «Аутсайдерами», позже всех учредившими должность регионального Уполномоченного в субъекте, стали Курганская область и Магаданская область (2015). В Республике Крым по объективным причинам этот правовой институт был образован в 2014 году.

Почему же столь значительная разница, во времени образования этого органа в субъектах? Причина кроется в комплексе проблем.

1) Не каждый субъект мог себе позволить содержать еще один государственный орган. Дефицит местного бюджета, дотации из федерального центра, все это приводило к тому что, учреждение этого правового института откладывалось. Например, содержание регионально Уполномоченного в Ханты-Мансийском автономном округе Югре и его аппарате в количестве 4 человека,

¹ См.: Приложение № 3

обходится региональной казне примерно в 9 млн. рублей ежегодно. Бюджет Уполномоченного в городе Санкт-Петербург и вовсе переваливает за 50 млн. рублей. Как мы можем увидеть, эти суммы не маленькие, даже в рамках бюджета региона. А если учитывать, что многие субъекты, испытывают проблемы с наполняемостью региональной казны, причины нерасторопности чиновников очевидны.

2) Главной целью регионального Уполномоченного является защита прав граждан от неправомерных посягательств государственных органов и их должностных лиц. При осуществлении своих полномочий, он осуществляет ряд контрольных функций, как правило направленных на деятельность региональных властей. Такая постановка вопроса удовлетворяла далеко не всех, ибо органы государственной власти и их чиновники в ряде субъектов Российской Федерации не желали создавать еще один «контролирующий орган». Еще одним моментом, тормозившим развитие этого регионального института, была невнятная политика федерального центра, которая до поры, до времени не вмешивалась в процесс его формирования.

3) Для создания института регионального Уполномоченного, необходимы ряд предпосылок, связанных с теми процессами, которые происходят в обществе. Это процессы демократизации, повышения правовой культуры, увеличения роли общественных и правозащитных организаций и т.д. Наступает момент, когда граждане региона в своем большинстве «созрели» и ощущают необходимость создания института регионального Уполномоченного в своем субъекте и властные структуры, уже не могут игнорировать этот факт.

4) Единственное упоминание в федеральном законодательстве, о региональном Уполномоченном содержалось в 5 статье Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» которой закреплялась, что в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность

регионального Уполномоченного в субъекте Российской Федерации.¹ Такая постановка вещей приводила к тому что субъекты РФ, учреждая должность регионального Уполномоченного, зачастую подходили к регламентации его статуса весьма формально и наделяли его пассивной ролью, не обеспечивающей в полной мере независимость регионального Уполномоченного. В результате имело место неодинаковое правовое положение и наделение правами, обязанностями региональных Уполномоченных в разных регионах РФ, и, соответственно, это ставило в неравные условия жителей субъекта, обращающихся за защитой прав к своему Уполномоченному. При этом их компетенция распространялась только на органы власти субъекта, а взаимодействие с территориальными отделами федеральных органов исполнительной власти зависит лишь от доброй воли последних. Таким образом, становилось все более и более очевидным, что только при федеральном регулировании основных положений может быть обеспечен требуемый стандарт качества эффективного регионального Уполномоченного в субъектах РФ.

За годы существования регионального института Уполномоченного, значительные изменения претерпела нормативно-правовая база, регулирующая деятельность регионального Уполномоченного. В каждый закон субъекта неоднократно вносились изменения и дополнения, а три региона в 2015 году и вовсе приняли новые законы об Уполномоченном (Республика Коми, Удмуртия и Ханты-Мансийский автономный округ).²

6 апреля 2015 года Государственная Дума приняла Федеральный закон № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека»³, статья 3 которого дополняет Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-

¹ См.: Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»// Собрание Законодательства РФ. - 1997. - № 9. - Ст. 1011.

² См.: Приложение № 3

³ См.: Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. - 1999. - № 10. - Ст. 237.

ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ новой главой, состоящей из статьи 16.1 и призванной упорядочить регулирование основных положений о деятельности Уполномоченного в субъектах, обеспечивающей независимую и эффективную государственную защиту прав граждан. Необходимость принятия подобного нормативно правового акта давно назрела, однако нельзя говорить о преодолении всех сложностей в этой отрасли.

Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были определены общие начала, принципы, некий правовой фундамент на основании которого должен функционировать региональный Уполномоченный. Более детальную картину компетенции, полномочий и иных вопросов, связанных с деятельностью регионального Уполномоченного дают законы субъектов об Уполномоченном по правам человека.

Статья 16.1 закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определила, что Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ при осуществлении своих полномочий независим от каких-либо государственных органов и должностных лиц.²

Необходимо отметить, что до принятия этой нормы, например, в Законе Санкт-Петербурга от 30.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге, как, впрочем, и в большинстве региональных актов, был закреплен принцип независимости Уполномоченного, но только от региональных государственных органов и органов местного самоуправления (п. 2

¹ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. - 1999. - № 10. - Ст. 237.

² Там же. - С. 231.

ст.1).¹ Из буквального толкования данной нормы следовало, что его независимость не распространяется на другие, например федеральные органы, т.е. закон допускал возможность влияния на принимаемые им решения. Такой подход был недопустим и явно противоречил природе института омбудсмана. Но статья 16.1 Закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», расширила действие его независимости на все государственные органы и всех должностных лиц.

Новое правовое регулирование более подробно устанавливает порядок назначения на должность регионального омбудсмана и прекращения его полномочий. К таковым можно отнести нормы, дополняющие традиционный перечень лиц, обладающих правом вносить предложения о кандидатуре на должность Уполномоченного в субъекте Российской Федерации. Это глава субъекта, депутаты регионального законодательного органа и органы местного самоуправления, а также руководители правозащитных организаций. Учет мнения правозащитных организаций в данной процедуре является очень важным, поскольку их доверие к кандидатуре будущего Уполномоченного будет способствовать их эффективному взаимодействию.

Но к сожалению многие регионы не воспользовались теми правовыми нормами, которые дает федеральный закон и во многих субъектах перечень лиц обладающих правом вносить предложения о кандидатуре выглядит достаточно ограниченным. Так например: согласно ч.1 ст.8 закона Республики Башкортостан от 03 июля 2007 года № 450-з «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан», «Кандидатура Уполномоченного представляется Государственному Собранию - Курултайю Республики Башкортостан Главой Республики Башкортостан»², в ч.3 ст.3 Закона Ханты-Мансийского автономного

¹ См.: Закон города Санкт-Петербург от 30 декабря 1997 года. № 227-77. // Собрание Законодательства Санкт-Петербурга. – 1998. - № 1. – С.23

² См.: Закон Республики Башкортостан от 03 июля 2007 года № 450-з // Собрание Законодательства Республики Башкортостан. – 2007. - № 7. – С.13

округа - Югра от 25 июня 2015 года № 55-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ханты-Мансийской Автономном Округе – Югра» сказано, что «Право вносить в Думу автономного округа предложение о кандидатуре на должность Уполномоченного по правам человека предоставляется Губернатору».¹ Такой ограниченный круг субъектов обладающих правом вносить предложения о кандидатуре Уполномоченного порождает критику и споры в правозащитных кругах. По мнению специалистов, это нарушает те демократические принципы, по которым должна строиться процедура избрания на должность регионального Уполномоченного. Есть вероятность что на должность Уполномоченного субъекта будет предложена кандидатура лояльная главе региона, и тем самым, власти субъекта избавят себя от еще одного контролирующего органа.

Важно подчеркнуть, что не все законы регионов об Уполномоченном ограничивают эти инициативы. Например, ст.4 Закона Санкт-Петербурга от 30 декабря 1997 года. № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге гласит что: «Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного могут вносить:

- Губернатор Санкт-Петербурга; - депутаты Законодательного Собрания;
- депутатские объединения (фракции); - представительные органы местного самоуправления; - политические партии либо их региональные отделения, а также иные общероссийские общественные объединения, имеющие структурные подразделения в Санкт-Петербурге».² Некоторые субъекты РФ пошли еще дальше и расширили этот список. Так например, согласно ч.3 ст.6 Закона Республики Ингушетия от 24 марта 2003 года № 14-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия», «Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного вносятся: депутатами Государственной Думы

¹ См.: Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 25 июня 2015 года № 55- // Вестник Югры. – 2015. – № 7. – С.12

² См.: Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» от 30 декабря 1997 года. № 227-77. // Собрание Законодательства Санкт-Петербурга. – 1998. - № 1. – С.23

Федерального Собрания Российской Федерации от Республики Ингушетия.¹ Как мы можем видеть количественный состав субъектов наделенных правом предложения кандидатур на должность регионального Уполномоченного достаточно неоднородный, и в различных регионах может различаться в разы. Поэтому, думается, что в федеральное законодательство необходимо внести соответствующие поправки, которые предусматривали бы, обязательное участие широкого круга субъектов, обладающих правом, предложения кандидатуры на должность регионального Уполномоченного.

С апреля 2015 года, в федеральном законодательстве предусмотрены процедуры согласования кандидатур на должность регионального Уполномоченного со стороны федерального и консультаций с ним по вопросу принятия решения о досрочном прекращении полномочий действующего Уполномоченного в субъекте. Наличие этих процедур имеет важное сдерживающее значение для региональных властей в использовании субъективизма в решении вопроса о досрочном освобождении от должности своего Уполномоченного. Важность процедуры согласования состоит еще в том, что дает возможность федеральному Уполномоченному ознакомиться с кандидатурами на должность регионального Уполномоченного, что конечно же необходимо в будущем для дальнейшего плодотворного сотрудничества между ними, т.к. своих региональных представителей у федерального Уполномоченного нет. И второй момент состоит в том, что в процессе согласования Уполномоченный по правам человека РФ может дать рекомендации региональным органам власти при выборе того или иного кандидата.

Еще одним положительным нововведением со стороны федерального законодателя представляется расширение круга лиц, чьи решения и действия или бездействие подлежат обжалованию Уполномоченным в субъектах РФ, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ. Тем самым

¹ См.: Закон Республики Ингушетия от 24 марта 2003 года № 14-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия» // Вестник Ингушетии. – 2003. - №3. – 32.

им дано право рассматривать жалобы на действия всех территориальных органов структур Правительства, дислоцирующихся в регионе, и применять к ним меры согласно предоставленным полномочиям, за исключением территориальных подразделений органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляется непосредственно Президентом России, а таковыми являются практически все правоохранительные органы: ФСБ, МВД и другие. Действительно, до принятия соответствующих правовых норм, региональные Уполномоченные сталкивались с определенными трудностями, когда на свои запросы в территориальные органы федеральных органов исполнительной власти они либо не получали ответы, либо присылались формальные отписки. На сегодняшний момент в большинстве субъектов взаимоотношения между региональными уполномоченными и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти стали более упорядоченными и не носят формальный характер. Более того в ряде субъектов РФ налажены тесные взаимоотношения между Уполномоченным региона и территориальными подразделениями правоохранительных органов, путем заключения соглашений о сотрудничестве, которые как правило ежегодно пролонгируются.

Несмотря на то, что апрельские поправки 2015 года в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» сделали значительный вклад в формирование полноценного органа по защите прав и свобод человека в субъектах РФ, все же остается много нерешенных вопросов. Один из них состоит в том, что региональному Уполномоченному по-прежнему не предоставлено право обращаться в суд по жалобам граждан и участвовать в судопроизводстве в их интересах. Несмотря на то, что на федеральном уровне этот вопрос никак не решен, некоторые регионы пытаются решить эту проблему самостоятельно, закрепляя данное право в законе субъекта. Право Уполномоченного обращаться в суд предусмотрено в законодательстве 26 субъектов Российской Федерации: за 13

региональными Уполномоченными закреплено право обращаться в уставный (конституционный) суд региона, а за 17 - в суды общей юрисдикции. Например, в ст.13 Закона Санкт-Петербурга от 30 декабря 1997 года. № 227-77 « Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге», закрепляет право Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге в пределах своей компетенции обращаться в суд с административными исковыми заявлениями о признании незаконными решений, действий либо бездействия органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц, если полагает, что оспариваемые решения, не соответствуют нормативному правовому акту, нарушают права, свободы и законные интересы граждан, организаций, иных лиц, создают препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.¹ Иначе выглядит данная норма в ст.17 закона Республики Башкортостан от 03 июля 2007 года № 450-з «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан», «Уполномоченный вправе направить обращение в Конституционный Суд Республики Башкортостан в связи с нарушением конституционных прав и свобод человека и гражданина нормативным правовым актом Республики Башкортостан, нормативным правовым актом органа местного самоуправления, примененным или подлежащим применению в конкретном деле».² Наличие права обращения в суд, способствует совершенствованию региональной правоприменительной практики и законодательства, а также правовому просвещению граждан, что является не последней функцией Уполномоченного в субъектах России. Между тем право обращения в суд требуется ему не только для эффективного содействия в восстановлении нарушенных прав, но и для полноценной реализации Уполномоченным своего

¹ См.: Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» от 30 декабря 1997 года. № 227-77. //Собрание Законодательства Санкт-Петербурга. – 1998. - № 1. – С.23

² См.: Закон Республики Башкортостан от 03 июля 2007 года № 450-з // Собрание Законодательства Республики Башкортостан. – 2007. - № 7. - С.13

мандата. Общеизвестно что, Уполномоченный субъекта осуществляет в соответствии с рассматриваемым Законом независимую от каких-либо государственных органов и должностных лиц, деятельность по государственной защите прав и свобод обратившихся к нему граждан. Предоставленные ему при этом полномочия относятся к дополнительным, а не к основным юридическим средствам их защиты, они не отменяют и не подменяют компетенцию иных государственных органов таких как суд и прокуратура, обеспечивающих защиту и восстановление прав человека. С этим связано наличие в отдельных нормативно правовых актах субъектов, обязательного предварительного судебного либо административного обжалования до обращения к региональному Уполномоченному. Именно поэтому возможность через обращение в интересах заявителей в суды представляется объективно необходимым инструментом для полноценной реализации Уполномоченным субъекта своего правового статуса. В противном случае его роль сводится к разъяснениям и формальной пересылке получаемых обращений и жалоб, что в свою очередь обесценивает его как правозащитный институт в глазах граждан. Очевидно, что необходимость нормативного закрепления на федеральном уровне процедуры обращения в суд региональным Уполномоченным, назрела давно. Поэтому считаю, что необходимо внести данные нормы в правовые акты Российской Федерации как можно быстрее.

3.2 Цели, задачи, порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации

Структура законов субъектов Российской Федерации об Уполномоченном практически везде одинакова. Но надо отметить, что одни региональные законы делятся на главы, например, Конституционный закон Чеченской Республики, закон Челябинской области, а другие такого деления не имеют – закон ХМАО-

Югры, закон Рязанской области и т.д. Но все же даже не имея определенного деления на главы, их условно можно разделить на определенные разделы.

Как правило в первых главах (разделах) этих нормативных актов закрепляется, что должность Уполномоченного учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», также, как правило, указываются основные законы субъекта, например, Устав Свердловской области, Конституция республики Башкортостан. Стоит отметить что данная норма не закреплена в законе об Уполномоченном по правам человека в ХМАО-Югра, в его новой редакции, а Конституционный закон Чеченской республики закрепляет несколько иную норму: «должность Уполномоченного по правам человека в Чеченской Республике учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения органами государственной власти, органами местного самоуправления Чеченской Республики и должностными лицами».¹ Все законы, за исключением Липецкой, Кемеровской областей, Ставропольского края, Чеченской республики, Ханты-Мансийского АО содержат специальную статью, устанавливающую задачи Уполномоченного. В основном задачи Уполномоченного состоят в следующем:

организация и осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами:

восстановление нарушенных прав граждан. Но в законах Санкт-Петербурга и Тюменской области содержится несколько иная формулировка: «содействие восстановлению нарушенных прав», которая на мой взгляд несколько принижает роль Уполномоченного, показывая, что сам он не восстанавливает права, а лишь

¹ См.: Конституционный закон Чеченской Республики от 08 февраля 2006 года № 1-ркз// Собрание законодательства Чеченской республики. – 2006. №2. С.5

оказывает помощь, содействие другим органам, способным восстановить нарушенное право:

совершенствование законодательства в части соблюдения прав человека; (город Санкт-Петербург, Смоленская, Свердловская области);

развитие межрегионального и международного сотрудничества в области прав и свобод человека и гражданина; (Республика Ингушетия, Республика Татарстан);

содействие правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов из защиты (Приморский край,);

усиление гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина (Тюменская область); использование опыта международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина (Тюменская область); содействие координации деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений (Архангельская область);

обеспечение соблюдения и уважения прав, свобод и достоинства человека государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами (Приморский край).

В каждом законе субъекта подчеркивается, что Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим от государственных органов, должностных лиц, органов местного самоуправления, что он не заменяет существующие формы защиты прав человека, а дополняет их.

Вторая глава в законах субъектов Российской Федерации регулирует порядок назначения и освобождения от должности регионального омбудсмена, устанавливает требования, предъявляемые к его кандидатуре.

Практически во всех нормативных актах субъектов предусмотрены особые требования к кандидату на должность Уполномоченного, в течении 2015 года они были приведены в соответствие с федеральным законодательством. Как правило, требования, предъявляемые к кандидату следующие: гражданство РФ. В

соответствии с федеральным законодательством, Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации не может иметь гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.¹

возраст не менее 30 лет. До принятия поправок в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в некоторых субъектах РФ, региональный закон об Уполномоченном закреплял норму, в которой возраст кандидата должен быть не менее 35 лет - в Московской, Тюменской областях, республике Чечня);

опыт защиты прав и свобод человека и гражданина; Данный пункт предполагает, что гражданин имеет практические и профессиональные навыки, которые так или иначе связаны с защитой прав человека. Между тем достаточно много споров в правозащитной среде, порождает тот факт, что региональными Уполномоченными становятся выходцы из силовых структур. Такой опыт профессиональной деятельности в настоящее время имеют 21 региональный омбудсмен. 5 из них бывшие военные, 8 сотрудников территориальных отделов министерства внутренних дел, 7 прокуроров и 1 судья.² Безусловно, эти органы так или иначе осуществляют деятельность по защите прав человека. В то же время в силу «профессиональной деформации», обусловленной обвинительным характером работы в системе правоохранительных органов, возникает много вопросов связанных с объективностью деятельности Уполномоченного субъекта. В связи с этим, субъектам права предложения кандидатур на должность Уполномоченного, необходимо со всей ответственностью подходить к этой процедуре.

¹ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. - 1999. - № 10. - Ст. 237.

² См.: Приложение В

высшее образование. До внесения изменений в федеральное законодательство, в некоторых субъектах требование о высшем образовании не было закреплено (республика Чечня). По состоянию на май 2016 года, только один Уполномоченный в республике Северная-Осетия Алания не имеет высшего образования. 44 региональных Уполномоченных, это высококвалифицированные специалисты в области юриспруденции, 11 омбудсменов являются обладателями кандидатских степеней, три из которых профессора и один академик.¹

Во всех законах субъектов Российской Федерации Уполномоченный по правам человека избирается законодательным органом субъекта РФ: в Санкт-Петербурге - Законодательным Собранием, в Республике Башкортостан - Государственным Собранием, в Ханты-Мансийской автономном округе – Думой ХМАО-Югры.

Во всех региональных законах устанавливается срок, на который избирается Уполномоченный. В соответствии с федеральным законодательством он составляет 5 лет. До внесения соответствующих поправок, срок полномочий регионального Уполномоченного в Липецкой области, Ставропольском крае, Республике Башкортостан и других, составлял 4 года. Важно отметить, что в федеральном законодательстве закрепили нормы, касающиеся не только сроков пребывания на должности регионального Уполномоченного, но и порядок переизбрания на эту должность. Так, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», одно и то же лицо не может быть избрано на должность Уполномоченного более чем на два срока подряд. До внесения этих поправок существовали регионы, в которых омбудсмен мог избираться более двух раз подряд. Например, Уполномоченный по правам человека в Кемеровской области, 7 июля 2011 года был назначен на третий срок и продолжает работу до настоящего времени. Представляется, что длительный срок

¹ См.: Приложение В

пребывания на должности Уполномоченного имеет как минусы; так и плюсы. К плюсам можно отнести тот факт, что Уполномоченный в полной мере владеет ситуацией в регионе, у него налажены взаимоотношения с органами государственной власти, должностными лицами, подобран профессиональный аппарат, существует стабильная связь с правозащитными организациями. К минусам можно отнести, вероятность «сращивания» с региональными элитами, возникновения некоего «кумовства», когда Уполномоченный в своей деятельности не хочет «обидеть уважаемых людей». Периодическая ротация, позволяет освежить правозащитный институт региона, вдохнуть в него ветер перемен и инноваций.

В процедуре назначения Уполномоченного имеются и свои особенности. Так, в Законе Тюменской области «Об Уполномоченном по правам человека в Тюменской области» в 6 статье предусмотрено, что Председатель Тюменской областной Думы обязан довести до сведения депутатов мнение общественности, выраженное в средствах массовой информации, в заявлениях и обращениях граждан и общественных объединений, поступивших в Тюменскую областную Думу. Думается, что учет мнения граждан позволяет, избрать авторитетного человека, которому доверяют граждане и готовы обратиться за защитой нарушенных прав.

Высокий статус Уполномоченного накладывает на него и определенные ограничения. Так, Уполномоченный не вправе:

быть членом политической партии или политического движения;

заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельностью при этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства

быть депутатом Государственной Думы Российской Федерации, членом Совета Федерации;

быть депутатом законодательного собрания; "

находиться на государственной, муниципальной службе;

Отдельной статьей во второй главе законов субъектов Российской Федерации прописаны случаи досрочного освобождения от должности Уполномоченного по правам человека;

вступление в законную силу обвинительного приговора

признание недееспособным решением суда

подача личного письменного заявления о сложении полномочий

смерти;

стойкой неспособностью выполнять свои обязанности по состоянию здоровья или по иным причинам в течение длительного времени;

признание судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

выезд за пределы Российской Федерации или субъекта на постоянное место жительства;

утрата гражданства Российской Федерации;

выражение недоверия со стороны губернатора или группы депутатов.

3.3 Компетенция регионального Уполномоченного по правам человека

Компетенция Уполномоченного - это круг его деятельности, его права и обязанности, определенные законом. Компетенция Уполномоченного по-разному закрепляется в законах субъектов Российской Федерации. Так, региональный Уполномоченный:

осуществляет прием граждан, рассматривает заявления и обращения по поводу нарушения прав и свобод человека и гражданина, жалобы на действия, бездействие или решения государственных органов, органов местного

самоуправления и их должностных лиц, нарушающих права и свободы человека и гражданина;

ведет производство по делам о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, начатым по жалобам или по собственной инициативе;

оказывает гражданам бесплатную юридическую помощь по вопросам, входящим в его компетенцию;

направляет предложения, рекомендации, решения по делу государственным органам, органам местного самоуправления и их должностным лицам, допускающим нарушения прав и свобод человека и гражданина;

вносит на рассмотрение в законодательный (представительный) орган субъекта вопросы о нарушениях прав и свобод человека и гражданина;

осуществляет сбор, изучение и анализ информации, содержащейся в получаемых от органов государственной власти материалах по вопросам обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

составляет общие ежегодные и специальные доклады о соблюдении прав и свобод человека и гражданина;

готовит и представляет заключения по вопросам защиты прав человека; обладает правом законодательной инициативы;

обладает правом обращения в Уставный (Конституционный) Суд;

вправе осуществлять иную деятельность, направленную на защиту прав человека.

Определенное ограничение в деятельности Уполномоченного закреплено в ст. 16 закона об Уполномоченном по правам человека Республики Марий Эл, в котором предусматривается возможность обжалования действий Уполномоченного в судебном порядке.¹ Похожая норма закреплена и в статье 10 закона Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 25 июня 2015 года № 55-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ханты-мансийском

¹ См.: Закон республики Марий-Эл от 21 сентября 2000 года № 44-з // Сборник Законодательства республики Марий-Эл. – 2000. - № 4. – Ст. 23.

Автономном Округе-Югре», «Действия Уполномоченного по правам человека могут быть обжалованы в соответствии с действующим законодательством».¹

Во всех региональных законах установлено территориальное ограничение в компетенции Уполномоченного, то есть к Уполномоченному могут обратиться только те лица, права которых были нарушены на территории субъекта Российской Федерации. Как правило, к Уполномоченному могут обратиться граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства. Ранее, до внесения соответствующих поправок, существенно было ограничено право на обращение к Уполномоченному в Республиках Калмыкия и Тыва. Так, в Республике Калмыкия было предусмотрено обращение к уполномоченному только граждан Российской Федерации а в законе Республики Тыва, уполномоченный рассматривал жалобы граждан Республики Тыва, что противоречило Конституции Российской Федерации, установившей принцип единого гражданства.

Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. На судебные органы компетенция Уполномоченного не распространяется. В некоторых региональных законах предусматривается необходимость совершения заявителем определенных действий до обращения к Уполномоченному. Так, заявитель должен обжаловать решения или действия в судебном и административном порядке (Республика Чечня). В случае несогласия с принятым решением или неполучением ответа заявитель имеет право обратиться к Уполномоченному. В законах субъектов Российской Федерации предусмотрена только письменная форма жалобы. В связи с этим жалоба должна содержать определенные реквизиты: фамилию, имя, отчество и адрес заявителя, адрес и наименование органа или должностного лица, чьи действия обжалуются, изложение существа действий или решений,

¹ См.: Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 25 июня 2015 года № 55-оз// Вестник Югры. – 2015. – № 7. – С.12

нарушивших, по мнению заявителя, его права, а также документы и иные источники, подтверждающие его требования.

Кроме того, законами, как правило, определяется срок, который должен пройти с момента нарушения прав или с того момента, когда заявителю стало известно о нарушении. Обычно этот срок один год.

В Законах отдельно определяются обращения (жалобы), которые не рассматривает Уполномоченный. Например, в Республике Калмыкия - это действия и решения Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия и представительных органов местного самоуправления; в Республике Коми - решения Государственного совета Республики Коми; Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения Парламента Чеченской Республики. Помимо этого, например в Липецкой области, Уполномоченный не рассматривает жалобы на нормативные правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления. Однако это ограничение не совсем понятно при том, что Уполномоченный субъекта обладает правом законодательной инициативы и правом обращаться с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства региона.

Очевидно, что в тех субъектах РФ в которых функционирует Уставной (Конституционный) суд, он наделяется полномочиями рассмотрения обращения на действия и решения законодательного органа региона, а также органов местного самоуправления. Но из 85 субъектов РФ, только в 13 работают Конституционные (Уставные) суды. Что же делать гражданам других субъектов, лишенных аналогичного органа? Остается несколько вариантов либо обратиться в прокуратуру, либо в суд общей юрисдикции.

Следовало бы отменить это ограничение и внести соответствующие поправки в федеральное законодательство, с тем чтобы по рассмотрении обращения (жалобы), Уполномоченный региона мог внести свои предложения в законодательный орган субъекта.

Согласно Закона Республики Татарстан от 03.03.2000 № 95 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан», Уполномоченный не рассматривает жалобы по спорам, связанным с правоотношениями между гражданами, повторным жалобам, если в них не содержится информация о вновь открывшихся обстоятельствах, которые не были предметом проверки.¹

Жалоба (обращение) может быть подана лично, через представителя, по электронной почте, либо направлена почтовым отправлением. Государственной пошлиной жалобы не облагаются. Получив жалобу, региональный Уполномоченный вправе предпринимать определенные действия. Практически во всех законах субъектов Российской Федерации предусмотрено, что, получив жалобу, уполномоченный вправе: - принять жалобу к рассмотрению:

передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которого относится разрешение жалобы по существу.

разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод;

отказать в принятии жалобы к рассмотрению. При этом отказ в принятии жалобы к рассмотрению омбудсменом должен быть мотивирован.

О принятом решении Уполномоченный в 10-дневный срок уведомляет заявителя.

В случае начала рассмотрения жалобы региональный Уполномоченный информирует также государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, решения которых обжалуются.

Законы субъектов Российской Федерации определяют права Уполномоченного при рассмотрении обращения, а также те действия, которые омбудсмен вправе применить по результатам рассмотрения жалобы.

Для того чтобы Уполномоченный субъекта мог разобраться в каждом конкретном случае, получить, материалы, разъяснения, объективно разрешить

¹См.: Закон Республики Татарстан от 03.03.2000 № 95 // Ватаным Татарстан. – 2000. № 3 С.4

вопрос и составить мотивированное решение, законодатель его определенной свободой действий, правами, а также наложил соответствующие обязанности на физических и юридических лиц. Так, Уполномоченный вправе:

1) беспрепятственно посещать любые органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;

2) запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц и государственных и муниципальных служащих сведения, материалы, документы необходимые для рассмотрения жалобы;

3) получать объяснения должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

4) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными и муниципальными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления;

5) поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

6) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях которого, усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

7) обратиться в прокуратуру с ходатайством о проверке в установленном порядке вступившего в законную силу судебного решения.

При рассмотрении обращения региональный Уполномоченный обязан предоставить государственному органу, органу местного самоуправления или

должностному лицу, чьи решения или действия обжалуются, возможность дать свои объяснения, а также мотивировать свою позицию в целом.

В законах четко прописывается, права Уполномоченного по результатам рассмотрения жалобы. Так, Уполномоченный вправе:

1) лично или через своего представителя участвовать в судебном процессе в установленных законом формах (Амурская область, Марий Эл);

2) обратиться в компетентные государственные органы с представлением о возбуждении дисциплинарного или административного производства в отношении должностного лица, в решениях или действиях которого усматриваются нарушения прав и свобод человека (Республика Татарстан, Краснодарский край);

3) обращаться в прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда. (Республика Татарстан, Республика Тыва);

4) обратиться в Конституционный (Уставный) суд субъекта с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (Республика Татарстан, Тыва);

5) обратиться в региональный законодательный орган, о создании комиссии по расследованию (Краснодарский край, Приморский край);

6) обратиться к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации (Краснодарский край);

Уполномоченный субъекта вправе опубликовать принятое им решение по результатам рассмотрения жалобы. В некоторых законах специально оговаривается обязанность средств массовой информации опубликовать заключения и иные документы регионального Уполномоченного (Республика Татарстан, Республика Тыва, Красноярский край).

На Уполномоченного возлагается проведение аналитической работы. Изучая обращения, информацию, содержащуюся в них, выявляя основные проблемы, Уполномоченный вправе:

1) обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении законодательства либо о восполнении пробелов в законодательстве (Амурская область. Республика Татарстан).

В каждом законе субъекта Российской Федерации предусмотрена обязанность Уполномоченного направлять доклад о своей деятельности. Субъекты, кому направляется доклад различны:

Глава исполнительной власти; Законодательный орган;

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации;

Конституционный Суд Российской Федерации;

Конституционный (Уставный) суд субъекта

Верховный суд Российской Федерации;

Верховный суд субъекта

Прокурор;

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе;

В некоторых законах закрепляются отдельные требования для докладов. Так, так согласно ст. 27 Закон Калужской области от 30 мая 2002 «Об Уполномоченном по правам человека в Калужской области» доклад Уполномоченного должен включать оценку ситуации по результатам мониторинга соблюдения прав и свобод человека и гражданина и рекомендации по устранению имеющихся нарушений прав и свобод человека и гражданина.¹

В Астраханской области Уполномоченный должен представить аналитический доклад о соблюдении прав человека в котором содержатся общие оценки, выводы и рекомендации по вопросам реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина в Астраханской области, должны быть указаны органы,

¹ См.: Закон Калужской области от 30 мая 2002 «Об Уполномоченном по правам человека в Калужской области» // Калужские Ведомости. - 2002. № 5 С.4

организации или лица, допустившие нарушения прав и свобод человека и гражданина и уклоняющиеся от принятия мер по их восстановлению.¹

В компетенцию Уполномоченного входит руководство его аппаратом. Аппарат Уполномоченного осуществляет юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности уполномоченного. Работники аппарата являются государственными служащими. По количественному составу аппараты регионального Уполномоченного достаточно неоднородны, например, в аппарате Уполномоченного Санкт-Петербурга работает 32 человека, а в аппарате Уполномоченного ХМАО-Югры 4 сотрудника. Такая значительная разница обусловлена не только объемом работы и количеством поступающих обращений, но и финансированием аппарата из средств регионального бюджета. И это является определенной проблемой, так как Уполномоченный региона находится в определенной зависимости от органов государственной власти субъекта. В условиях экономической нестабильности в стране, власти субъекта могут урезать финансирование Уполномоченного и его аппарата. И это может стать неким манипулятивным инструментом в руках региональных властей.

Проводя сравнительный анализ действующих региональных актов об Уполномоченным по правам человека, можно сделать следующие выводы.

Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были определены общие начала, принципы, некий правовой фундамент на основании которого должен функционировать региональный Уполномоченный. Это устранило ту «правовую палитру» которая существовала в региональных законах при определении, компетенции, полномочий, задач и иных норм, регулирующих деятельность омбудсмена.

¹ См.: Закон Астраханской Области от 06 ноября 2015 года № 74/2015-ОЗ // Губернский вестник. – 2015. № 9. С.22

И все же в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации об Уполномоченном, присутствуют как общие моменты, так и существенные вариации.

Так, во всех субъектах Российской Федерации Уполномоченный избирается законодательным органом, провозглашается независимость Уполномоченного от государственных органов, должностных лиц, органов местного самоуправления. Все они избираются сроком на пять лет, на не более два срока подряд. Омбудсмены проводят расследования как на основании жалобы, так и по собственной инициативе, закреплены сходные действия уполномоченных при проведении расследований, решения уполномоченных носят рекомендательный характер, ежегодно уполномоченные публикуют доклады о состоянии прав человека.

В законодательных актах субъектов существенно различается процедура выдвижения кандидата на должность Уполномоченного которая дает представление о политическом режиме в субъекте Российской Федерации.

Процесс развития института уполномоченных в субъектах Российской Федерации связан с различными трудностями и причины, тормозящие этот процесс различны - недостаток финансирования, нежелание и противодействие в самих субъектах и многие другие.

Представляется, что после того, как во всех субъектах Российской Федерации начали функционировать уполномоченные по правам человека, необходимо будет пересмотреть саму модель взаимоотношений федерального уполномоченного и регионального.

Быть может в будущем, федеральный Уполномоченный станет координатором деятельности уполномоченных в субъектах Российской Федерации. Уполномоченный должен будет анализировать направляемые ему доклады региональных уполномоченных, обобщать их, выявлять основные нарушения и составлять сводный доклад о состоянии прав человека в России, а также предлагать законопроекты, которые могут положительным образом

повлиять на развитие ситуации, в региональные парламенты, а также в Государственную Думу Российской Федерации.

По новой концепции и модели Уполномоченного в Российской Федерации, федеральный Уполномоченный должен будет рассматривать обращения граждан и юридических лиц после того, как они обратятся к региональному Уполномоченному в ином случае Уполномоченный должен будет направлять обращение к региональному. Однако необходимо будет предусмотреть право Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации принимать жалобу к своему рассмотрению, в случае если считает данное обращение особо значимым или прецедентным.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении, на основании проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1) Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации представляет собой совокупность существующих на федеральном и региональном уровне органов со специфическими целями, функциями и принципами деятельности по обеспечению и защите прав человека в Российской Федерации.

2) Основной целью деятельности уполномоченных по правам человека является, содействие в реализации прав человека в Российской Федерации. Косвенной целью является, повышение эффективности государственного управления. При достижении своих целей уполномоченные выполняют восстанавливающую функцию, направленную на восстановление нарушенных прав и свобод. Посредническую, выступая своеобразным медиатором между гражданином и государственным органом. Нормотворческую функцию, направленную на выявление пробелов и противоречий в федеральном и региональном законодательстве. Информационно-воспитательную, способствующую повышению правовой культуры граждан.

3) Эффективную систему принципов деятельности федеральных и региональных уполномоченных по правам человека составляют: принципы независимости, доступности, оперативности, законности, справедливости, гласности, принцип взаимодействия с другими государственными органами, обеспечивающими права и свободы человека и гражданина.

4) В целях конструктивного взаимодействия Уполномоченных по правам человека по обеспечению прав и свобод граждан необходимо формирование и законодательное закрепление системы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, основанной на принципах координации, сотрудничества

и взаимопомощи, посредством внесения изменений в федеральном и региональном законодательстве.

б) Для повышения эффективности деятельности уполномоченных необходимо:

а) Установить предельный возраст предъявляемый к кандидатам на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – 70 лет.

б) Расширить субъектный состав, обладающих правом предложения кандидатур на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и предоставить это право политическим партиям и иным общероссийским общественным объединениям и правозащитным организациям.

в) Включить в федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» норму: «На должность Уполномоченного назначается лицо получившее юридическое образование по имеющей аккредитацию образовательной программе и обладающее профессиональными навыками».

7) С целью реализации принципов организационной доступности и оперативности деятельности Уполномоченного:

а) необходимо дополнить 3 частью, статью 17 федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», следующего содержания:

«Жалоба, поступившая в форме электронного документа, подлежит рассмотрению Уполномоченным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации».

8) С целью реализации законотворческой функции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации:

а) Внести изменения в ч.2 ст. 31 федерального конституционного закона Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», и дополнить ее следующим

содержанием: « вносить законопроекты в Государственную Думу с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, если Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, либо в силу существующих пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, либо в случае, если законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации».

9) Наделить юридические лица, общественные организации, правом подавать жалобы Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, направленные на защиту прав конкретного человека.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1 Нормативно-правовые акты

1.1 Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 52. - Ст. 1865.

1.2 Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек.; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4, ст. 445.

1.3 Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. - 1997. - № 9. - Ст. 1011.

1.4 Федеральный конституционный закон от 16 октября 2006 г. № 4-ФКЗ «О внесении изменения в статью 32 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. - 2006. - № 7. - Ст. 645.

1.5 Федеральный конституционный закон от 6 апреля 2015 г. № 3-ФКЗ «О внесении изменений Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. - 2015. - № 4. - Ст. 1438.

1.6 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание Законодательства РФ, 2002 г. №

1.7 Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. - 1992. - № 2. - Ст. 311.

1.8 Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. - 2002. - № 7. - Ст. 23.

1.9 Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. - 1999. - № 10. - Ст. 232.

1.10 Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // Собрание Законодательства РФ. - 2014. - № 12. - Ст. 1211.

1.11 Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» // Собрание Законодательства РФ. - 2015. - № 4. - Ст. 44.

1.12 Указ Президента РФ от 3 марта 2016 г. № 101 «О членах Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. - 2016. - № 3. - Ст.1332.

1.13 Закон Санкт-Петербурга от 30 декабря 1997 года. № 227-77. «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» // Собрание Законодательства Санкт-Петербурга. – 1998. - № 1. – С.23

1.14 Закон Республики Татарстан от 03.03.2000 № 95 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» // Ватаным Татарстан. – 2000. № 3 С.4

1.15 Закон республики Марий-Эл от 21 сентября 2000 года № 44-з «Об Уполномоченном по правам человека в республике Марий-Эл» // Сборник Законодательства республики Марий-Эл. – 2000. - № 4. – Ст. 23.

1.16 Конституционный закон Чеченской Республики от 08 февраля 2006 года № 1-ркз «Об Уполномоченном по правам человека в Чеченской Республике» // Собрание законодательства Чеченской республики. – 2006. №2. С.5

1.17 Закон Республики Ингушетия от 24 марта 2003 года № 14-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия» // Журнал «Республика Ингушетия» - 2003. № 4 С.41

1.18 Закон Республики Башкортостан от 03 июля 2007 года № 450-з «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан» // Собрание Законодательства Республики Башкортостан. – 2007. - № 7. – С.13

1.19 Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 25 июня 2015 года № 55-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе Югре» // Вестник Югры. – 2015. – № 7. – С.12

1.20 Закон Калужской области от 30 мая 2002 «Об Уполномоченном по правам человека в Калужской области» // Калужские Ведомости. - 2002. № 5 С.4

1.21 Закон Астраханской Области от 06 ноября 2015 года № 74/2015-ОЗ «Об организации и осуществлении деятельности Уполномоченного по правам человека в Астраханской Области, а также об отдельных вопросах правового регулирования его назначения на должность и освобождения от должности» // Губернский вестник. – 2015. № 9. С.22

1.22 Конституция Украины. Конституции стран Содружества Независимых Государств // М.: Юрист. -2009, С. 215-246.

1.23 Закон Украины от 23 декабря 1997 г. «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека» // Европейский омбудсмен URL: [euro-ombudsman. Org /ombudsmen_activities /ex-ussr /zakon-ukrainy-ob-upolnomochennom-verhovnoy-rady-ukrainy-po-pravam-cheloveka](http://euro-ombudsman.Org /ombudsmen_activities /ex-ussr /zakon-ukrainy-ob-upolnomochennom-verhovnoy-rady-ukrainy-po-pravam-cheloveka) (дата обращения 5.05.2016)

1.24 Закон Республики Узбекистан от 24.04.1997 №392-1 «Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (омбудсмане)» // URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=803 (дата обращения 1.05.2016)

1.25 Конституционный закон Азербайджанской Республики от 28 декабря 2001 года №246-2 «Об Уполномоченном по правам человека (омбудсмане) Азербайджанской Республики» URL: // <http://ru.Convdocs.org/docs/index-172388.html> (дата обращения 17.04.2016)

2 Научная и учебная литература

2.1 *Алексеева Н.А.* Владимир Лукин настроил против себя всех // <http://www.pravda.ru/society/how/defendrights/23-01-2014/1189074-lukin-0/> (дата обращения 12.03.2016)

2.2 *Башимов М.А.* Институт уполномоченного по правам человека в России // Представительная власть. - 1997. - № 2-3. - С. 50-60.

2.3 *Бойцова В.В.* Омбудсмен как защитник фундаментальных личных прав (Новая Зеландия - Великобритания - Канада - Австралия) // : Учебное пособие. - Тверь.: Издательство Тверского университета. - 2004. - 97 с.

2.4 *Бойцова В.В.* Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. //: - М.: Издательство БЕК,- 2010. - 408 с.

2.5 *Бессарабов В.Г.* Органы прокуратуры как субъект взаимодействия с институтом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в вопросах защиты прав и свобод человека и гражданина // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. № 3 (23). С. 22.

2.6 Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год //Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации URL: <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad2015.web.pdf> (дата обращения 17.04.2016)

2.7 Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 года // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации URL: <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad2005.web.pdf> (дата обращения 7.05.2016)

2.8 *Зиновьев А.В.* Конституционное право России: проблемы теории и практики // - СПб.: НОРМА, 2011. - 420 с.

2.9 Институт парламентского Уполномоченного по правам человека (Омбудсмена): история появления, специфика функционирования в РФ// URL: <http://cribs.me/prava-cheloveka> (дата обращения 1.04.2016)

2.10 Институт Омбудсмена как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт. Сборник статей / Под ред.: Сунгуров А.Ю. // - С.-Пб.: Норма, 2007. - 224 с.

2.11 *Колесниченко А.А.* Ведомство жалоб и предложений. Омбудсмен обещает не бояться волков и «медведей» // Новые известия. – 2004. – март.

2.12 *Лукин В.П.* Омбудсмен не может построить коммунизм // Саратов-СП, 2004. март.

2.13 *Ливеровский А.А.* О правовом статусе Уполномоченного по правам человека // Ученые записки. Выпуск 2. - СПб.: Институт права, 1999. - С. 72-84.

2.14 *Лукин В.П.* Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год // URL: // <http://www.rg.ru/2014/04/08/doklad-site-dok.html> (дата обращения 4.03.2016)

2.15 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.* // URL: <http://freepapers.ru/48/upolnomochennyj-ppravamcheloveka/266869.1754387.list3.htm> (дата обращения 14.05.2016)

2.16 *Мелик-Дадаева И.А.* Институт омбудсмана в скандинавских странах // Научная информация о состоянии преступности и борьбе с нею в капиталистических странах. – М.: 1986. - № 94. - С. 23-45.

2.17 *Мурашин Г. Шемшученко Ю.* Институт омбудсмана в современном буржуазном государстве // Советское государство и право. - 1971. -№1. – С.23.

2.18 *Михайлов В.К.* Должен ли федеральный законодатель определять основы правового статуса и деятельности регионального омбудсмана? // <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=10&art=5429> (дата обращения 19.05.2016)

2.19 *Миронов О.О.* Институт омбудсмана. Проблемы и перспективы // Вестник Уполномоченного по правам человека. 2003. № 2. С. 93.

2.20 *Новикова А.Е.* Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (историко-правовой и теоретико-правовой аспекты)// Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Санкт-Петербург – 2007.

2.21 Право на защиту: часть 1 «Уполномоченный по правам человека в Челябинской области» // <http://www.pravosoznanie.org/32465> (дата обращения 11.04.2016)

2.22 Развитие института Омбудсмана в России. Журнал о деятельности национальных учреждений по правам человека «Европейский омбудсман» // http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities (дата обращения 16.04.2016)

2.23 *Серегин Н.С., Шульгин Н.Н.* Гражданское общество, правовое государство и право («Круглый стол» журналов «Государство и право» и «Вопросы философии») // Государство и право. - 2002. - № 1. - С. 12-50.

2.24 *Стиридонов Л.И.* Теория государства и права: учебник. – СПб.: Юрист. - 2010. - 302 с.

2.25 *Сунгуров А.Ю.* Институт Уполномоченного по правам человека (Омбудсмана) // Правовое гражданское общество России: перспективы. // - С. - Пб., 2003. – 323с.

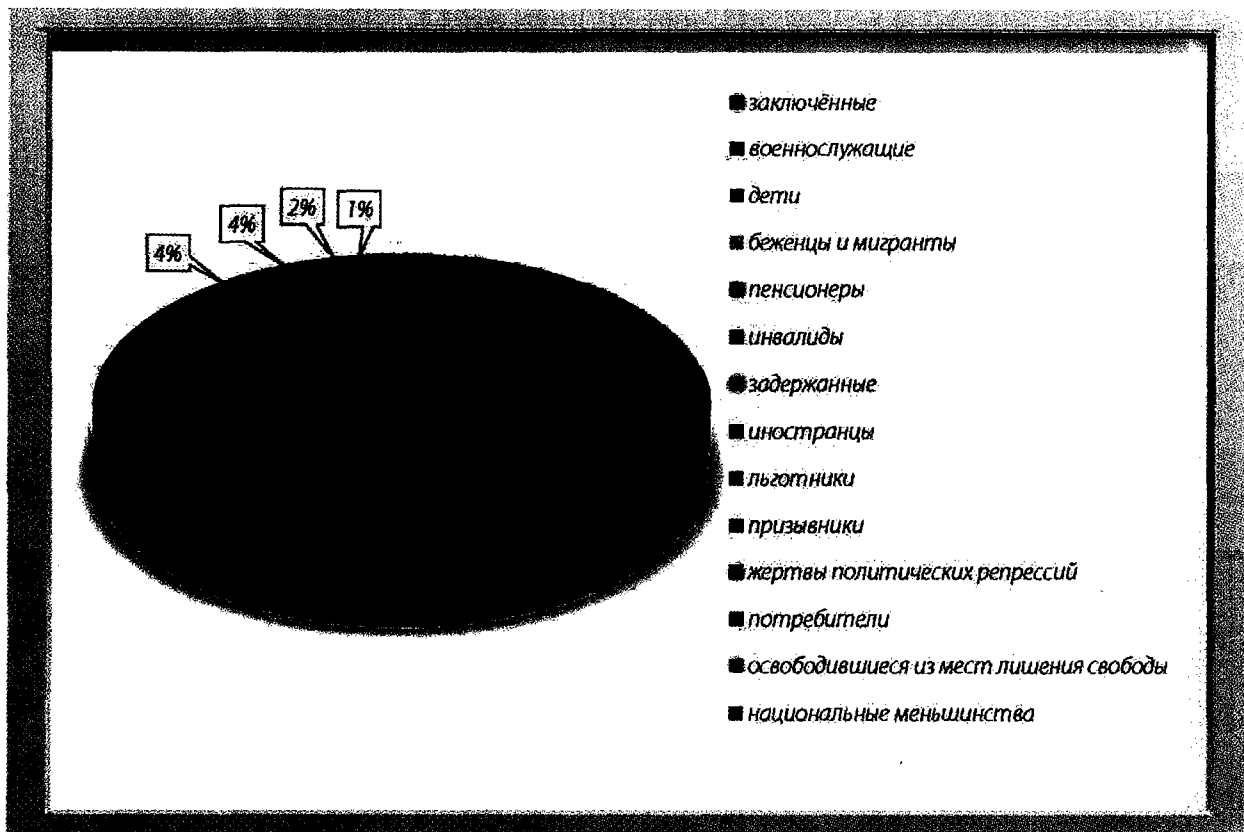
2.26 *Сунгуров А.Ю.* Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа) // - С.-Пб.: Норма, 2008. - 384 с.

2.27 Татьяна Москалькова назначена Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации URL: http://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/tatjana_moskalkova_naznachena_upolnomochennym_po_pravam_cheloveka_v_rossijskoj_federacii (дата обращения 12.05.2016)

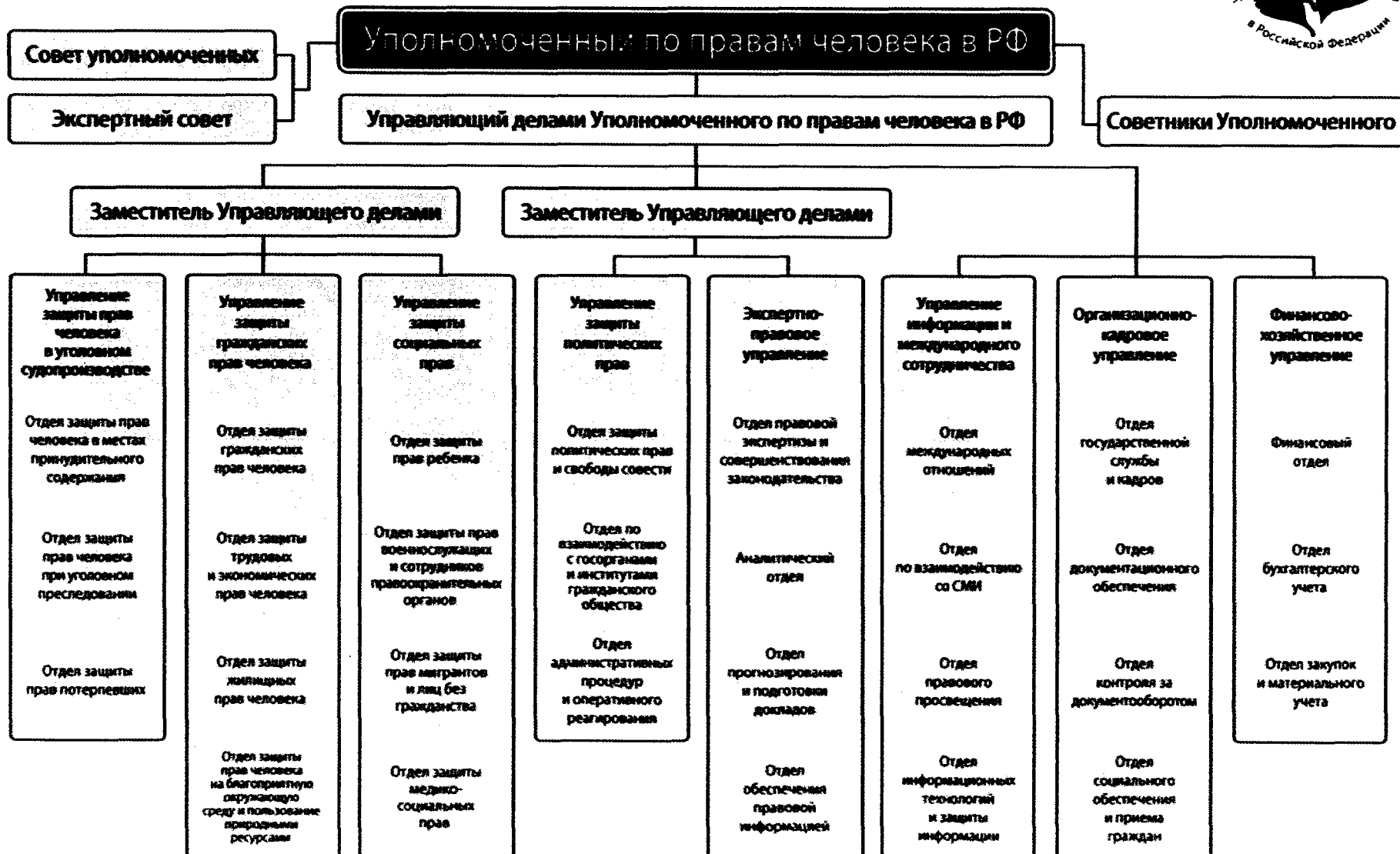
2.28 Уполномоченный по правам человека ДНР // <https://www.facebook.com/ombudsmandnr/?fref=nf> (дата обращения 2.03.2016)

Приложение А

Обращение граждан по категориям лиц, к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации за 2015 год



СТРУКТУРА РАБОЧЕГО АППАРАТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Приложение В.

Перечень субъектов Российской Федерации, в которых образован институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации

№	Субъект РФ	Принят ие закона об УПЧ	Профессиональный опыт УПЧ, звание	Пол УПЧ	Наличие офиц. сайта УПЧ
1	Республика Адыгея	2008	Военный. полковник	М	-
2	Алтайский край	2006	Медик, юрист	М	+
3	Республика Башкирия	1996	МВД	М	+
4	Республика Бурятия	2012	Юрист.	Ж	+
5	Республика Дагестан	2006	Юрист, педагог	Ж	+
6	Республика Ингушетия	2004	Юрист, педагог	М	+
7	Республика Кабардино-Балкария	2006	К.и.н. профессор	М	-
8	Республика Калмыкия	2000	Юрист	М	-
9	Республика Карачаево-Черкесия	2003	Юрист, прокурор	Ж	-
10	Республика Карелия	2007	Юрист, МВД	М	-
11	Республика Коми	2002 (2015)	педагог, журналист	Ж	+
12	Республика Крым	2014	Юрист	Ж	+
13	Республика Марий-Эл	2000	Педагог	Ж	+
14	Республика Мордовия	2005	Юрист, МВД	М	-
15	Якутия	2002	Юрист, прокурор	М	+
16	Республика Сев.Осетия-Алания	2009	Среднее спец. ветеринар	М	+
17	Республика Татарстан	2000	К.ф.н. юрист	Ж	+
18	Республика Удмуртия	2004 (2015)	Юрист	М	+
19	Республика Хакасия	2010	Математик, МВД	М	-
20	Республика Чечня	2006	Юрист	М	+
21	Республика Чувашия	2012	Юрист	М	+
22	Алтайский край	2002	Юрист	М	+
23	Забайкальский край	2009	Д.ф.н	М	+
24	Камчатский край	2011	юрист	М	+
25	Краснодарский край	2000	Военный. Полковник	М	+
26	Красноярски край	2007	Гос.управление	М	+
27	Пермский край	2007	Филолог	М	+
28	Приморский край	1997	Военный, генерал- майор	М	+
29	Ставропольский край	2002	Юрист, прокурор	М	+
30	Хабаровский край	2006	К.т.н.	М	+
31	Амурская область	2007	Педагог	Ж	+
32	Архангельская область	1997	К.э.н. педагог	Ж	+
33	Астраханская область	1999	Юрист, прокупрор	М	+

34	Белгородская область	2009	Социолог	М	-
35	Брянская область	2004	Адм. управление	М	+
36	Владимирская область	2013	Журналист	Ж	+
37	Волгоградская область	2000	Военный, подполковник	М	+ (((
38	Вологодская область	2012	Профсоюзный деятель	М	+
39	Воронежская область	2010	Д.ю.н. профессор	Ж	+
40	Ивановская область	2010	Педагог	Ж	+
41	Иркутская область	2009	Профсоюзный работник	М	+
42	Калининградская область	2010	Юрист	М	+
43	Калужская область	2002	Педагог, юрист	М	+
44	Кемеровская область	2000	Педагог	М	+
45	Кировская область	2009	Юрист, прокурор	М	+
46	Костромская область	2010	Юрист	М	+
47	Курганская область	2015	Охотовед	М	-
48	Курская область	2005	Юрист, МВД	М	+
49	Ленинградская область	2009	Юрист	М	+
50	Липецкая область	2003	Юрист, журналист	М	+
51	Магаданская область	2015	Юрист, генерал- майор МВД	М	-
52	Московская область	2001	Социолог	Ж	+
53	Мурманская область	2012	Военный	М	-
54	Нижегородская область	2004	Юрист	Ж	+
55	Новгородская область	2003	Режиссер	Ж	-
56	Новосибирская область	2012	Юрист	Ж	+
57	Омская область	2007	Юрист, судья	М	+
58	Оренбургская область	2010	Юрист, прокурор	М	+
59	Орловская область	2007	Педагог	М	+
60	Пензенская область	2007	Юрист	Ж	+
61	Псковская область	2009	К.ю.н.	М	+
62	Ростовская область	2004	Юрист, прокурор	М	+
63	Рязанская область	2011	Юрист, генерал- майор МВД	М	+
64	Самарская область	2000	Юрист	Ж	+
65	Саратовская область	1998	Юрист	Ж	+
66	Сахалинская область	2012	Экономист	М	+
67	Свердловская область	1996	Журналист. Соц. работа	Ж	-
68	Смоленская область	1998	К.ю.н.	М	+
69	Тамбовская область	2013	Юрист, МВД	М	+
70	Тверская область	2012	Юрист, Генерал- майор таможни	М	+
71	Томская область	2005	Юрист	М	+
72	Тульская область	2012	Педагог	Ж	-
73	Тюменская область	1998	К.м.н. Врач	М	-
74	Ульяновская область	2008	Юрист	Ж	+
75	Челябинская область	2010	Журналист	Ж	+

76	Ярославская область	2013	Д.п.н. профессор	М	+
77	Москва	2009	К.э.н. академик	Ж	+
78	Санкт-Петербург	1997	Юрист	М	+
79	Севастополь	2015	Соц. работа	М	-
80	Ямало-Ненецкий АО	2012	Юрист	М	+
81	Еврейский АО	2011	-	-	-
82	Ненецкий АО	2006	Управленец	М	+
83	Ханты-Мансийский АО	1999 (2015)	К.с.н.	М	+