

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно – Уральский государственный университет
(Национальный исследовательский университет)»
Филиал в г. Нижневартовске
Кафедра «Экономики, менеджмента и права»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой

/Н.В. Зяблицкая/

28 мая 2021г.

Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ – 40.03.01.2021.664.БКР

Консультанты, (должность)

Руководитель работы
к.ю.н., доцент

/ Л.А. Дольникова /

21 мая 2021 г.

Консультанты, (должность)

Автор работы
обучающийся группы НвФл-525

/ Е.К.Яковleva /

20 мая 2021 г.

Консультанты, (должность)

Нормоконтролер

/Н.В.Назарова/

21 мая 2021 г.

АННОТАЦИЯ

Яковлева Е.К. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – Нижневартовск: ЮУУрГУ, НвФл- 525, 85 с., ил.нет, табл.нет .билиогр. список –50 наим., 1прил.

В выпускной квалификационной работе дается характеристика института уполномоченного по правам человека, показано становление и развитие этого института как на федеральном, так и на региональном уровне.

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

Исследование политico-правового института Уполномоченного по правам человека требуется для того, чтобы обеспечить гарантии государственной защиты прав и свобод человека, их уважения со стороны государственных органов и их должностных лиц.

Актуальность темы подчеркивается также ее недостаточной разработанностью в научном плане.

Разработанные предложения об изменениях и дополнениях законодательства, могут быть использованы для написания статей о лишении и ограничении родительских прав как института семейного права. Теоретические вопросы, исследованные в работе, могут использоваться для совершенствования учебного процесса в учебных заведениях юридического профиля. Многие материалы исследования имеют так же познавательный, научно-популярный характер, расширяя кругозор и эрудицию как на теоретико-правовом, так и общетеоретическом уровнях.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	7
1 СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА	11
1.1 Понятие института омбудсмена	11
1.2 Возникновение института омбудсмена в зарубежных странах	15
1.3 Особенности становления института омбудсмена в Российской Федерации.....	22
2 ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА	
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	29
2.1 Порядок назначения на должность и освобождения от должности	
Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	29
2.2 Компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	35
2.3 Аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	44
3 УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ	51
3.1 Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации.....	51
3.2 Цели, задачи, порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.....	61
3.3 Компетенция регионального Уполномоченного по правам человека.....	67
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	78
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	81
ПРИЛОЖЕНИЕ	87
Приложение. Перечень субъектов Российской Федерации в которых образован институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.....	87

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования связана с возросшей необходимостью защиты прав и свобод человека на современных этапах реформирования органов государственной власти в Российской Федерации, построения правового государства, а также формирования институтов гражданского общества.

Институт Уполномоченного по правам человека для России является новым, не имеющим аналогов в многолетней истории государства. В настоящее время происходит усовершенствование и оптимизация деятельности Уполномоченного, формируется стиль и методы работы в соответствии с международными принципами и нормами международного права, а также международными договорами в области прав и свобод человека, участником которых является Российская Федерация. В связи с этим весьма актуальным является исследование становление и развитие института уполномоченного по правам человека в РФ, анализ теории и исторического опыта, достижений зарубежных стран сможет способствовать совершенствованию российского правозащитного института. Исследование политico-правового института Уполномоченного по правам человека требуется для того, чтобы обеспечить гарантии государственной защиты прав и свобод человека, их уважения со стороны государственных органов и их должностных лиц.

Актуальность темы подчеркивается также ее недостаточной разработанностью в научном плане.

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

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

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

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, обусловливающих 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:

- проанализировать историю возникновения института омбудсмена в зарубежных странах;
- раскрыть особенности становления института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, порядка назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, его компетенцию, становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации

Теоретическая основу исследования составляют работы российских ученых таких как В.В. Бойцова¹, Л.В. Бойцова,² А.А. Ливеровский,³ А.Ю. Сунгурев, Н.Ю. Хаманева, и др.

Эмпирическую базу исследования составляют статистические данные, доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

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

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

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

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

Практическая основа исследования заключается в том, что разработанные предложения об изменениях и дополнениях законодательства, могут быть использованы для написания статей о лишении и ограничении родительских прав как института семейного права. Теоретические вопросы, исследованные в работе, могут использоваться для совершенствования учебного процесса в учебных заведениях юридического профиля. Многие материалы исследования имеют также познавательный, научно-популярный характер, расширяя кругозор и эрудицию как на теоретико-правовом, так и общетеоретическом уровнях.

Научная новизна исследования определяется, прежде всего, тем, что в нем содержится комплексное теоретико-правовое исследование особенностей возникновения и развития института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации.

Исходя из поставленной цели и задач строилась и структура выпускной квалифицированной работы. Она состоит из введения, трех глав и заключения.

В введении обосновывается актуальность темы, определяются цель и задачи исследования.

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, Узбекистана, Азербайджана. Описывается процесс становления этого правового института 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 практики его применения.

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 его достоинства и недостатки.

В заключении делаются выводы и предложения.

1 СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

1.1 Понятие института омбудсмена

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 лицо, избираемое для сбора денежной пени за убийство. Данная пена (штраф) взымалась с преступников и направлялся родственникам пострадавшей стороны.

По другим источникам, это слово имеет датские корни и означает «несущий весть».¹

В понятие этого института ученые правоведы как в России, так и за рубежом вкладывают неодинаковый смысл. Международная ассоциация специалистов в области защиты прав человека, определяет институт омбудсмена 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.²

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

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

² 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 омбудсмена, 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 омбудсмена как независимого публичного должностного лица, расследующего жалобы граждан в отношении должностных лиц правительственные 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 омбудсмена 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 Лебедев, А.И. В аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Московский журнал международного права. - 2000. - № 1. Январь-март. - С. 129.

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

³ 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 формирования института омбудсмена в Российской Федерации. По их мнению, омбудсмен – защитник гражданских прав. В целом можно сказать, что в советской юридической литературе наиболее часто употреблялось понятие омбудсмена, 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 с 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 Сунгурев, А.Ю. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ: Учеб. пособие // - Санкт-Петербург, 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 омбудсмена 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.

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

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

1.2 Возникновение института омбудсмена в зарубежных странах

В 1713 году появляется правовой институт омбудсмена в Швеции. Это был чиновник высшего ранга, который с 1719 года получил звание канцлера юстиции. Он получил право контроля и вмешательства в дела королевской администрации и органов правосудия. Канцлер юстиции надеялся 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 государственного аппарата и обладал достаточно сильным иммунитетом, защищающим его от чиновничьих нападок. 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 омбудсмена. Таким образом, Швеция стала родиной не только первого парламентского

омбудсмена, но и первого специального омбудсмена. Институт омбудсмена 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 омбудсменом.

- 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 омбудсмена 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 омбудсмена 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 омбудсмена 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 Омбудсмена 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.

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.

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

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

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.¹

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 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.²

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.³

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

¹ Закон Республики Узбекистан от 24.04.1997 №392-1 //Режим доступа <http://base.spinform.ru>

² Там же

³ Там же.

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.

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 Республике 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 неприкосновен 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

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

месте преступления.¹ 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 беспокоится о том, что после окончания срока полномочий и потерей иммунитета неприкосновенности, он не будет подвергнут преследованию со стороны должностных лиц государства.²

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;

¹ Конституционный закон Азербайджанской Республики от 28 декабря 2001 года №246-2 //Режим доступа <http://ru.Convdocs.org/docs/index-172388.html>

² Там же.

- 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 омбудсмена 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.

1.3 Особенности становления института омбудсмена 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.

Впервые возможность появления поста Уполномоченного по правам человека возникла в 1991 году после того как была принята Декларации прав и свобод человека и гражданина, а в 1993 году он был окончательно закреплен в Конституции Российской Федерации¹.

¹ 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.

Возникновение института омбудсмена в нашей стране вызвало много дискуссий и горячих споров в научной среде. Появились аналитические статьи, посвященные проблеме роли российского омбудсмена¹. 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.

Впервые институт Уполномоченного по правам человека был провозглашен в ноябре 1991 года, когда еще в бытность Советского Союза Верховный Совет РСФСР принял Декларацию прав и свобод человека и гражданина². 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». Парламентский уполномоченный осуществляет парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в РФ.³ Был даже разработан законопроект «О парламентском уполномоченном по правам человека и гражданина Российской Федерации», в котором были заложены принципы, близкие к модели парламентского омбудсмена⁴.

В Конституции Российской Федерации появился новый термин-Уполномоченный по правам человека.

¹ Башимов, М. Институт уполномоченного по правам человека в России // Представительная власть. - 1997. - № 2-3. - С. 50-60.

² 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.

³ Институт парламентского Уполномоченного по правам человека (Омбудсмена): история появления, специфика функционирования в РФ//Режим доступа <http://cribs.me/prava-cheloveka>

⁴ Ливеровский, А.А. О правовом статусе Уполномоченного по правам человека // Ученые записки, выпуск второй. – Санкт-Петербург.: Институт права, 1999.-С. 76.

Первым Уполномоченным по правам человека 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, Государственная Дума отменила свое решение о назначении Ковалева на пост Уполномоченного. Отсутствие нормативной базы, регулирующей деятельность Уполномоченного, позволила освободить Ковалева от занимаемой должности.

Спустя два года после учреждения должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации(далее Уполномоченный) этот институт, получает законодательное оформление - 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, касающихся 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 отклонил Совет Федерации. 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. 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 требованиям 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 Государственная Дума 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 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

¹ 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.

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 Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, 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. 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 внимание стало уделяться правовому просвещению граждан.

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

Наряду с рассмотрением жалоб аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации занимался бесплатным правовым консультированием граждан, выпускал специальные брошюры и буклеты по различной правовой тематике. И на сегодняшний день большое значение имеют изданные аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации сборников, отражающих становление, развитие и деятельность института Уполномоченного в России и ее субъектах, а также журнала «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 профессора Бойцовой Л.В. процесс формирования института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как самостоятельного органа государственной власти завершился к 2004 году. По сравнению с некоторыми европейскими государствами, то на что уходили 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 по правам человека формировался во время «лихолетья», когда идеологическая и мировоззренческая база общества, опирающаяся на идеалы социализма, была разрушена, а демократические ценности, которые провозглашала новая власть не воспринимались обществом, в силу ее слабости. Тяжелая политическая и социально-экономическая ситуация, правовой нигилизм граждан, отсутствие опыта в нормотворческой деятельности, это малая доля тех проблем, с которыми столкнулось государство при становлении института Уполномоченного. И все же эта работа была сделана,

разработана нормативно-правовая база, определены цели, задачи, компетенция, этого правозащитного учреждения. Сформирован работоспособный аппарат, налажены взаимоотношения не только с правозащитными организациями, но и с органами государственной власти федерального и регионального уровня. Более активно начинает развиваться институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации. Поэтапно совершенствуется законодательство регулирующая деятельность федерального Уполномоченного по правам человека.

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 по правам человека может быть назначено только лицо, имеющее гражданство Российской Федерации. Не существует каких-либо ограничений, касающихся оснований приобретения гражданства, а также количества лет пребывания в нем.

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

Должность Уполномоченного по правам человека 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 по правам человека. Представляется, что этот перечень является не полным. Должность Уполномоченного по правам человека 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 по правам человека может стать гражданин, не имеющий высшего профессионального образования и стажа профессиональной деятельности. Это несколько противоречит требованиям закона о наличии у кандидата познаний в области защиты прав и свобод человека и гражданина и опыта их защиты. Во-первых: познания в той или иной сфере может обеспечить только образование, а в правозащитной деятельности это только юридическое. Во-вторых: опыт приобретается только в процессе практической профессиональной деятельности. Отсюда можно сделать вывод, о том, что кандидат на должность

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

Уполномоченного по правам человека должен обладать высшим юридическим образованием и профессиональным опытом работы.

Первым Уполномоченным по правам человека 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 по правам человека, стала Э.А. Панфилова, в отличие от своих коллег она получила высшее техническое образование, но имела огромный профессиональный опыт 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 по правам человека, в течение которого можно вносить в Государственную Думу предложения о кандидатах. Уполномоченный по правам человека избирается по итогам тайного голосования по предложенными кандидатурам, большинством голосов. 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 по правам человека, 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 по правам человека. В

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

Началом срока полномочий федерального Уполномоченного по правам человека является момент принесения присяги, а окончание полномочий происходит с момента принесения присяги вновь назначенным Уполномоченным по правам человека. В данной процедуре отражен принцип непрерывности осуществления деятельности: то есть Уполномоченный по правам человека по истечении 5-летнего срока продолжает свою работу до принесения присяги вновь избранного. Реализация этого принципа необходима для того чтобы, деятельность по обеспечению прав и свобод граждан не прекращалась.

Итак, Уполномоченный по правам человека 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 по правам человека 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 влечут

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

прекращения полномочий Уполномоченного по правам человека. Законом предусмотрено ограничение на пребывание в должности Уполномоченного по правам человека 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 по правам человека 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 по правам человека. Но озвученная группой правозащитников инициатива о продлении срока полномочий Уполномоченного по правам человека, 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 по правам человека. Эти ограничения служат гарантом реализации принципа независимости и не подотчётности. Уполномоченный по правам человека не может совмещать свою деятельность, с работой депутата Государственной Думы, он не может быть членом Совета Федерации, депутатом законодательного органа субъекта Российской Федерации и государственным служащим.

Помимо этого, налагается запрет на осуществление любой другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельности, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности. Можно предположить, что речь может идти о преподавании курсов и дисциплин в рамках общего, профессионального, высшего или послевузовского образования, а также

переподготовки кадров и повышения квалификации. Такие ограничения введены для того чтобы исключить личную заинтересованность Уполномоченного по правам человека в решении тех или иных задач, а также придать его статусу больший авторитет. Уполномоченный в 14-дневный срок, который исчисляется со дня вступления в должность, обязан прекратить деятельность несовместимую со своим статусом. Если Уполномоченный по правам человека продолжает заниматься запрещенной деятельностью, его полномочия прекращаются и Государственная Дума назначает нового Уполномоченного по правам человека. Существуют и иные основания, когда Уполномоченный по правам человека досрочно прекращает свою деятельность. Перечень этих оснований является исчерпывающим, и призван обеспечить реализацию принципа независимости.

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

1.Нарушение Уполномоченным по правам человека требований о запрете заниматься деятельностью, несовместимой с его должностю.

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 по правам человека, должность государственного правозащитника становится вакантной. Учитывая особую социальную значимость этого правозащитного института, закон устанавливает Государственной Думе предельный срок, который должен составлять не больше двух месяцев, в течение которого необходимо назначить нового Уполномоченного по правам человека.

Для назначения нового Уполномоченного по правам человека 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 по правам человека, 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 по правам человека назначается лицо получившее юридическое образование по имеющей аккредитацию образовательной программе и обладающее профессиональными навыками».

2.2 Компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

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

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

- обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан.
- соблюдение и уважение прав и свобод граждан государственными органами, и их должностными лицами.¹

В своей деятельности Уполномоченный по правам человека использует средства которые способствуют:

- 1) восстановлению нарушенных прав.

Восстановление нарушенных прав осуществляется в основном посредством рассмотрения жалоб и принятия решений по ним. «В 2020 году к Уполномоченному поступило 44 087 обращений, из них 1910 (4,3%) — коллективные. На определенное увеличение числа обращений (на 15%) по сравнению с 2019 годом повлияло распространение новой коронавирусной инфекции, а также внедрение новых форматов приема обращений. Выросло и количество коллективных обращений (на 13,5%)»².

Уполномоченный по правам человека 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 правам человека по восстановлению нарушенных прав граждан является главной и отражает саму суть данного института.

¹ 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 Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год // Режим доступа <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad20017web.pdf>

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 по правам человека в 2005 году, с тех пор соответствующий раздел присутствует во всех ежегодных Докладах. «предложения Уполномоченного нашли отражение в 17 нормативных правовых актах, принятых в 2020 году, включая 13 федеральных законов и 4 подзаконных акта. Всего же за 5 лет (2016–2020 годы) предложения Уполномоченного учтены в 62 принятых нормативных правовых актах, включая 45 федеральных законов (рис. 26). Кроме того, в 2020 году Уполномоченный и сотрудники Аппарата приняли участие в 46 мероприятиях, посвященных различным аспектам совершенствования законодательства. Из них 14 мероприятий прошли на площадках Государственной Думы и Совета Федерации; 6 мероприятий организованы непосредственно Уполномоченным.».¹

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

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 по правам человека 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 по правам человека держать в поле зрения наиболее слабые

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год // Режим доступа <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad20017web.pdf>

места правового регулирования. В случае необходимости Уполномоченный по правам человека 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 по правам человека 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 по правам человека, внесены соответствующие поправки в федеральное законодательство.

Представляется необходимым Уполномоченному по правам человека предоставить возможность оказывать больше влияния на правотворчество. Его важной функцией должно стать право вносить в парламент предложения об изменении правовых актов или принятии новых законов.²

Уполномоченным по правам человека 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 по правам человека и обеими палатами. Однако комитеты

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // Режим доступа <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doctad2015 web.pdf>

² 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.

Государственной Думы, внесение дополнений в Регламент палаты признали нецелесообразным.

Российский Уполномоченный по правам человека в своей деятельности уделяет особое внимание взаимодействию с Конституционным Судом Российской Федерации. Так, в 2017 году Уполномоченным по правам человека 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 по правам человека использует этот институт для достижения своих целей и задач. Помимо этого, за 2017 год было подано 30 заявлений в суды общей юрисдикции, 49 обращений направлено в Верховный Суд Российской Федерации, а сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека приняли участие в 53 судебных слушаниях¹.

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

Важность этого вида деятельности состоит в том, что перед Уполномоченным по правам человека стоит ряд задач по защите прав и свобод российских граждан вне зависимости от места их проживания, а также иностранных граждан и лиц без гражданства находящихся на территории России.

Российская Федерация в различном виде (членство, в качестве наблюдателей и т.д.) участвует в международных организациях, деятельность которых так или иначе связана с защитой прав человека (ООН, ОБСЕ, Совет Европы). В этой связи, особое значение приобретает деятельность Уполномоченного по правам человека в сфере международного сотрудничества. Обмен информацией, проведение сессий, конференций, ведение диалога являются результатом осуществления международными организациями контрольных функций по выполнению стандартов в области прав и свобод человека.² Уполномоченный по правам человека уделяет большое внимание развитию

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год // Режим доступа http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad2017_web.pdf

² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 года // Режим доступа http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad2005_web.pdf

международного сотрудничества. Для совершенствования этого направления в аппарате Уполномоченного по правам человека 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 по правам человека международного статуса «А». Это говорит о том, что институт Уполномоченного по правам человека РФ 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 по правам человека 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».¹ Интенсивное обновление нормативно-правовой базы, невысокий уровень правовой грамотности и неумение на практике отстаивать свои права, часто приводят к непоправимым последствиям.

Целью деятельности Уполномоченного по правам человека 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.

Ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека содержат соответствующий раздел «Правовое просвещение», в котором анализируется информация, о проведенных мероприятиях в этом направлении. В 2020 году «На правопросветительском направлении были проведены все без исключения традиционные мероприятия. Реализовано 12 масштабных правопросветительских проектов. Среди них: Всероссийский единый урок по

¹ Миронов, О.О. Институт омбудсмена. Проблемы и перспективы // Вестник Уполномоченного по правам человека. 2003. № 2. С. 93.

правам человека, охвативший впервые студентов вузов; интерактивный просветительский проект "Школа правозащитников: учиться и действовать"; Всероссийский социально-ориентированный проект "Правовой марафон для пенсионеров"; Всероссийский конкурс "Иновационные технологии в правовом просвещении по вопросам прав и свобод граждан, форм и методов их защиты"; в интернет- формате впервые был запущен "Правозащитный диктант" для студентов вузов и другие. В декабре 2020 года состоялась очередная церемония награждения медалью Уполномоченного "Спешите делать добро"¹. 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 по правам человека является рассмотрение жалоб граждан, важно определить его компетенцию относительно принятия решений по итогам рассмотрения жалобы. Во-первых

1) Уполномоченный по правам человека 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

¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год//Российская газета - Федеральный выпуск № 70(8421)

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 по правам человека 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 омбудсмена 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 по правам человека 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 по правам человека 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 омбудсмена. 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 по правам человека 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 по правам человека 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 по правам человека 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 следующем 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 по правам человека 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 Аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

В целях осуществления управлеченческих процессов, Уполномоченный по правам человека располагает штатом сотрудников, которые в своей совокупности представляют аппарат Уполномоченного по правам человека. Уполномоченный по правам человека 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 по правам человека. Помимо этого, реализации принципа независимости способствует и то, что федеральный омбудсмен наделен полномочиями по составлению бюджета и несет ответственность за его исполнение. За Уполномоченным по правам человека закреплены полномочия по утверждению структуры рабочего аппарата, он устанавливает его численность и штатное расписание.

Аппарат Уполномоченного по правам человека представляет собой достаточно сложный орган, который возглавляет Управляющий делами Уполномоченного по правам человека, 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.

В целях повышения эффективности деятельности Аппарата, а также оптимизации работы по рассмотрению обращений граждан в июне — августе 2020 года проведены организационно-штатные мероприятия. Новая структура

Аппарата Уполномоченного включает в себя Секретариат Уполномоченного, 8 управлений, отдел внутреннего финансового аудита и 27 отделов в составе управлений и Секретариата. В ходе реорганизации укреплены подразделения, которые непосредственно рассматривают обращения граждан. На основе учета накопленного опыта скорректированы их предметы и компетенция.

Каждое управление осуществляет свои задачи, исходя из своей компетенции. Например, «Основной задачей Управления защиты политических и экономических прав является рассмотрение жалоб и обращений граждан на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, нарушающие экономические, политические, экологические и жилищные права и свободы граждан.

Управление защиты социальных и культурных прав рассматривает обращения граждан по вопросам защиты прав женщин, семей, социальных гарантий военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, а также граждан, уволенных со службы, и членов их семей, защиты трудовых прав граждан, прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, на социальную помощь и пенсионное обеспечение, по вопросам защиты прав граждан в сфере образования и культуры.

Предметом деятельности Управления защиты прав человека в уголовном процессе является рассмотрение жалоб и обращений граждан на решения или действия (бездействие) государственных органов и должностных лиц дознания, предварительного следствия и суда в уголовном судопроизводстве, органов (должностных лиц), осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, судебных экспертов, нарушающие права и свободы. Управление защиты прав человека в административном процессе и в местах принудительного содержания объединило функции по рассмотрению жалоб и обращений граждан на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих,

осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, рассматривающих и разрешающих административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, возникающие из административных и публичных правоотношений, исполняющих уголовное наказание, обеспечивающих содержание лиц в местах временного принудительного содержания. Управление международного сотрудничества выполняет задачи по обеспечению международной деятельности Уполномоченного, оказывает содействие в защите прав российских граждан и соотечественников за рубежом и занимается миграционными делами, относящимися к его компетенции. Оно организует сотрудничество с международными межправительственными организациями, с зарубежными национальными учреждениями защиты прав человека и их ассоциациями»¹.

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. «В настоящее время 99% служащих и работников Аппарата имеют высшее образование. Из них 2 являются докторами наук, 19 — кандидатами наук. Стаж работы от 5 до 10 лет имеют 35 гражданских служащих, от 10 до 15 лет — 25 гражданских служащих, свыше 15 лет — 112 гражданских служащих. В 2020 году 57 служащих Аппарата прошли дополнительное профессиональное обучение (повышение квалификации) по различным программам в ведущих вузах страны»².

Нередко Уполномоченного по правам человека критикуют за то, что под его началом работают люди, много лет проработавшие в силовых структурах. Работа бывших силовиков в аппарате Уполномоченного по правам человека вызывает много споров в правозащитной среде. Проработав много лет в

¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год//Российская газета - Федеральный выпуск № 70(8421):

² Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год//Российская газета - Федеральный выпуск № 70(8421):

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». Чтобы избежать подобного рода «кrena», необходимо использовать систему противовесов, когда в управлении, помимо узкоотраслевых специалистов, работают сотрудники, имеющие стаж работы в правозащитных 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 по правам человека 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 по правам человека 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 по правам человека о принятии или передаче жалобы государственному органу, должностному лицу, в правовом поле которого находится разрешение этой жалобы, либо мотивированного; - информирование заявителей о принятом Уполномоченным по правам человека 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 по правам человека 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 по правам человека 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 по правам человека;

- организация и проведение приема граждан;

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

- ведение протокола официальных мероприятий.

Аппарат Уполномоченного по правам человека осуществляет и иную деятельность в рамках его компетенции.

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

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

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

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

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

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 субъектах Российской Федерации избраны Уполномоченные по правам человека (далее региональный Уполномоченный) и приняты соответствующие законы. Процесс образования этого государственного органа, в регионах был не одновременен и «разрыв» между некоторыми регионами составляет почти два десятка лет. Тройкой первопроходцев, учредившими институт регионального Уполномоченного по правам человека были республика Башкортостан (1996), Свердловская область (1996) и город Санкт-Петербург (1997). 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 по правам человека 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 по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе Югре и его аппарате в количестве 4 человека, обходится региональной казне примерно в 9 млн. рублей ежегодно.

Бюджет Уполномоченного по правам человека 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 по правам человека 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 по правам человека, 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 по правам человека в своем субъекте и властные структуры, уже не могут игнорировать этот факт.

4) Единственное упоминание в федеральном законодательстве, о региональном Уполномоченном по правам человека 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 по правам человека в субъекте Российской Федерации.¹ Такая постановка вещей приводила к тому что субъекты РФ, учреждая должность регионального Уполномоченного по правам человека, зачастую подходили к регламентации его статуса весьма формально и наделяли его пассивной ролью, не обеспечивающей в полной мере независимость регионального Уполномоченного по правам человека. В результате имело место неодинаковое правовое положение и наделение правами, обязанностями региональных Уполномоченных по правам человека в разных регионах РФ, и, соответственно, это ставило в неравные условия жителей субъекта, обращающихся за защитой прав к своему Уполномоченному по правам человека. При этом их компетенция распространялась только на органы власти субъекта, а взаимодействие с территориальными отделами федеральных органов исполнительной власти зависит лишь от добной 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 по правам человека в субъектах РФ. 18 марта 2020 года № 48-ФЗ принимается федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

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

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

¹ 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.

человека»¹, статья 3 которого дополняет Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² новой главой, состоящей из статьи 16.1 и призванной упорядочить регулирование основных положений о деятельности Уполномоченного по правам человека 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, которыми должен руководствоваться региональный Уполномоченный по правам человека. Более детально компетенции, полномочия и иные вопросы, связанные с деятельностью регионального Уполномоченного по правам человека определяют 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.³

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,

¹ Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. - 1999. - № 10. - Ст. 237.

² Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. - 1999. - № 10. – Ст . 237.

³ Там же. – Ст . 231.

был закреплен принцип независимости Уполномоченного по правам человека, но только от региональных государственных органов и органов местного самоуправления (п. 2

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 омбудсмена. 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.

Закон более подробно устанавливает порядок назначения на должность регионального омбудсмена и прекращения его полномочий. К таковым можно отнести нормы, дополняющие традиционный перечень лиц, обладающих правом вносить предложения о кандидатуре на должность Уполномоченного по правам человека 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 по правам человека 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.1ст.8 закона Республики Башкортостан от 03 июля 2007 года № 450-з «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан», «Кандидатура Уполномоченного представляется Государственному Собранию - Курултаю Республики Башкортостан Главой

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

Республики Башкортостан»¹, в ч.3 ст.3 Закона Ханты-Мансийского автономного округа - Югры 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».² Такой ограниченный круг субъектов обладающих правом вносить предложения о кандидатуре Уполномоченного по правам человека 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 по правам человека. Есть вероятность что на должность Уполномоченного по правам человека 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 по правам человека 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».³

¹ Закон Республики Башкортостан от 03 июля 2007 года № 450-з // Собрание Законодательства Республики Башкортостан. – 2007. - № 7. – С.13

² Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 25 июня 2015 года № 55- // Вестник Югры. – 2015. – № 7. – С.12

³ Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» от 30 декабря 1997 года. № 227-77. // Собрание Законодательства Санкт-Петербурга. – 1998. - № 1. – С.23

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 по правам человека вносятся: депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от Республики Ингушетия.¹

Как видно, количественный состав субъектов, наделенных правом предложения кандидатур на должность регионального Уполномоченного по правам человека неоднородный, и в различных регионах может разниться 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 по правам человека.

С апреля 2015 года, в федеральном законодательстве предусмотрены процедуры согласования кандидатур на должность регионального Уполномоченного по правам человека Уполномоченным по правам человека Российской Федерации и консультаций с ним по вопросу принятия решения о досрочном прекращении полномочий действующего Уполномоченного по правам человека 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 по правам человека по правам человека. Важность процедуры согласования состоит еще в том, что дает возможность федеральному Уполномоченному по правам человека ознакомится с кандидатурами на должность регионального Уполномоченного по правам человека, что конечно же необходимо в будущем для дальнейшего плодотворного сотрудничества между ними, т.к. своих

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

региональных представителей у федерального Уполномоченного по правам человека 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 по правам человека в субъектах РФ, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ. Тем самым 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 принятие соответствующих правовых норм, региональные Уполномоченные по правам человека 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 по правам человека 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 правам человека по-прежнему не было предоставлено право обращаться в суд по жалобам граждан и участвовать в судопроизводстве в их интересах. Некоторые регионы закрепляют данное право в законе субъекта. Право Уполномоченного по правам человека 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

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

актом Республики Башкортостан, нормативным правовым актом органа местного самоуправления, примененным или подлежащим применению в конкретном деле».¹ Наличие права обращения в суд, способствует совершенствованию региональной правоприменительной практики и законодательства, а также правовому просвещению граждан, что является не последней функцией Уполномоченного по правам человека 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 по правам человека своего мандата. Общеизвестно что, Уполномоченный по правам человека субъекта осуществляет 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 по правам человека. Именно поэтому возможность через обращение в интересах заявителей в суды представляется объективно необходимым инструментом для полноценной реализации Уполномоченным по правам человека 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.

¹ Закон Республики Башкортостан от 03 июля 2007 года № 450-з // Собрание Законодательства Республики Башкортостан. – 2007. - № 7. – С.13

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 по правам человека 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 по правам человека 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 автономного округа-Югры содержат специальную статью,

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

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 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 по правам человека 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 по правам человека, 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, республики 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 по правам человека становиться выходцы из силовых структур. Такой опыт профессиональной деятельности в настоящее время имеют

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

21 региональный омбудсмен. 5 из них бывшие военные, 8 сотрудников территориальных отделов министерства внутренних дел, 7 прокуроров и 1 судья.¹ 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 по правам человека субъекта. В связи с этим, субъектам права предложения кандидатур на должность Уполномоченного по правам человека, необходимо со всей ответственностью подходить к этой процедуре.

– 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 по правам человека в республике Северная-Осетия Алания не имеет высшего образования. 44 региональных Уполномоченных по правам человека, это высококвалифицированные специалисты в области юриспруденции, 11 омбудсменов являются обладателями кандидатских степеней, три из которых профессора и один академик².

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

Во всех региональных законах устанавливается срок, на который избирается Уполномоченный по правам человека. В соответствии с федеральным законодательством он составляет 5 лет. До внесения соответствующих поправок, срок полномочий регионального Уполномоченного по правам человека в Липецкой области, Ставропольском крае, Республике Башкортостан и других, составлял 4 года. Важно отметить, что в федеральном законодательстве закрешили

¹ Приложение

² Там же

нормы, касающиеся не только сроков пребывания на должности регионального Уполномоченного по правам человека, 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 пребывания на должности Уполномоченного по правам человека имеет как минусы, так и плюсы. К плюсам можно отнести тот факт, что Уполномоченный по правам человека 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 «срашивания» 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 по правам человека 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 по правам человека накладывает на него и определенные ограничения. Так, Уполномоченный по правам человека 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 законодательных 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 неспособности выполнять свои обязанности по состоянию здоровья или по иным причинам в течение длительного времени;
- признание судом бывшими отсутствующим или объявления умершим;
- выезд за пределы Российской Федерации или субъекта на постоянное место жительства;
- утраты гражданства Российской Федерации;

- выражение недоверия со стороны губернатора или группы депутатов.

3.3 Компетенция регионального Уполномоченного по правам человека

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

- 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 по правам человека закреплено в ст. 16 закона об Уполномоченном по правам человека Республики Марий Эл, в котором предусматривается возможность обжалования действий Уполномоченного по правам человека 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-мансиjsком Автономном Округе-Югре», «Действия Уполномоченного по правам человека могут быть обжалованы в соответствии с действующим законодательством».²

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

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

² Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 25 июня 2015 года № 55-оз// Вестник Югры. – 2015. – № 7. – С.12

Уполномоченный по правам человека рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. На судебные органы компетенция Уполномоченного по правам человека не распространяется. В некоторых региональных законах предусматривается необходимость совершения заявителем определенных действий до обращения к Уполномоченному по правам человека. 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 по правам человека. 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, 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 по правам человека. 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 по правам человека не рассматривает жалобы на решения Парламента Чеченской Республики. Помимо этого, например в Липецкой области, Уполномоченный по правам человека не рассматривает жалобы на нормативные правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления. Однако это ограничение не совсем понятно при том, что Уполномоченный по правам

человека 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 создан 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 по правам человека 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 по правам человека 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 по правам человека вправе предпринимать определенные действия. Практически во всех законах субъектов Российской Федерации предусмотрено, что, получив жалобу, уполномоченный вправе: - принять жалобу к рассмотрению:

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

- 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 по правам человека в 10-дневный срок уведомляет заявителя.

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

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

Для того чтобы Уполномоченный по правам человека субъекта мог разобраться в каждом конкретном случае, получить, материалы, разъяснения, объективно разрешить вопрос и составить мотивированное решение, законодатель его определенной свободой действий, правами, а также наложил соответствующие обязанности на физических и юридических лиц. Так, Уполномоченный по правам человека 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 по правам человека 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 правам человека по результатам рассмотрения жалобы. Так, Уполномоченный по правам человека 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 по правам человека 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 по правам человека (Республика Татарстан, Республика Тыва, Красноярский край).

На Уполномоченного по правам человека возлагается проведение аналитической работы. Изучая обращения, информацию, содержащуюся в них, выявляя основные проблемы, Уполномоченный по правам человека 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 законах субъектов Российской Федерации предусмотрена обязанность Уполномоченного по правам человека 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;
- суд субъекта Российской Федерации
- 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 по правам человека 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 по правам человека должен представить аналитический доклад о соблюдении прав человека в котором содержаться общие оценки, выводы и рекомендации по вопросам реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина в Астраханской области, должны быть указаны органы, организации или лица, допустившие нарушения прав и свобод человека и гражданина и уклоняющиеся от принятия мер по их восстановлению.²

В компетенцию Уполномоченного по правам человека входит руководство его аппаратом. Аппарат Уполномоченного по правам человека осуществляет юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности уполномоченного. Работники

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

² Закон Астраханской Области от 06 ноября 2015 года № 74/2015-ОЗ // Губернский вестник. – 2015. № 9. С.22

аппарата являются государственными служащими. По количественному составу аппараты регионального Уполномоченного по правам человека достаточно неоднородны, например, в аппарате Уполномоченного по правам человека Санкт-Петербурга работает 32 человека, а в аппарате Уполномоченного по правам человека 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 по правам человека региона находится в определенной зависимости от органов государственной власти субъекта. В условиях экономической нестабильности в стране, власти субъекта могут урезать финансирование Уполномоченного по правам человека 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 по правам человека. Это устранило ту «правовую палитру» которая существовала в региональных законах при определении, компетенции, полномочий, задач и иных норм, регулирующих деятельность омбудсмена.

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

Так, во всех субъектах Российской Федерации Уполномоченный по правам человека избирается законодательным органом, провозглашается независимость Уполномоченного по правам человека от государственных органов, должностных

лиц, органов местного самоуправления. Все они избираются сроком на пять лет, не более двух срока подряд. Проводят расследования как на основании жалобы, так и по собственной инициативе, закреплены сходные действия уполномоченных при проведении расследований, решения уполномоченных по правам человека носят рекомендательный характер, ежегодно уполномоченные публикуют доклады о состоянии прав человека.

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

Процесс развития института уполномоченных по правам человека 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 необходимым, чтобы федеральный Уполномоченный по правам человека стал координатором деятельности уполномоченных в субъектах Российской Федерации, анализировал направляемые ему доклады региональных уполномоченных, обобщал их, выявлял основные нарушения и составлял сводный доклад о состоянии прав человека в России, а также предлагал законопроекты, которые могут положительным образом повлиять на развитие ситуации, в региональных парламентах, а также в Государственную Думу Российской Федерации.

По новой концепции и модели Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, федеральный Уполномоченный по правам человека должен будет рассматривать обращения граждан и юридических лиц после того, как они обратятся к региональному Уполномоченному по правам человека в ином случае Уполномоченный по правам человека 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) Для повышения эффективности деятельности уполномоченных по правам человека 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 по правам человека назначается лицо получившее юридическое образование по имеющей аккредитацию образовательной программе и обладающее профессиональными навыками».

3) С целью реализации принципов организационной доступности и оперативности деятельности Уполномоченного по правам человека:

- 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 по правам человека в порядке, установленном законодательством Российской Федерации».

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

- в часть 1 ст.104 Конституции Российской Федерации добавить Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;

- 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 следующем 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 по правам человека 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».

4) Наделить общественные организации, правом подавать жалобы Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, по защите прав конкретного человека.

5)Представляется необходимым, чтобы федеральный Уполномоченный по правам человека стал координатором деятельности уполномоченных в субъектах Российской Федерации, анализировал направляемые ему доклады региональных уполномоченных, обобщал их, выявлял основные нарушения и составлял сводный

доклад о состоянии прав человека в России, а также предлагал законопроекты, которые могут положительным образом повлиять на развитие ситуации, в региональных парламентах, а также в Государственную Думу Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1 Нормативно-правовые акты

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

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

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

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

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

1.6 Федеральный закон "Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации" от 18.03.2020 N 48-ФЗ

1.7 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [Текст]. // Собрание Законодательства РФ, 2002 г. № 52.- Ст. 1429.

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

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

1.10 Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ [Текст]. // Собрание Законодательства РФ. - 1999. - № 10. - Ст. 232.

1.11дательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ [Текст]. // Собрание Законодательства РФ. - 2015. - № 4. - Ст. 44.

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

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

1.14 Закон республики Марий-Эл «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Марий-Эл» от 21 сентября 2000 года № 44-з [Текст]. // Сборник Законодательства Республики Марий-Эл. – 2000. - № 4. – Ст. 23.

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

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

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

1.18 Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры «Об

Уполномоченном по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе Югре» от 25 июня 2015 года № 55-оз [Текст]. // Вестник Югры. – 2015. – № 7. – С.12

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

1.20 Закон Астраханской Области «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» от 06 ноября 2015 года № 74/2015-ОЗ [Текст]. // Губернский вестник. – 2015. № 9. С.22

1.21 Закон Республики Узбекистан «Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (омбудсмане)» от 24.04.1997 №392-1 [Текст]. // URL: <http://base.spinform.ru>

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

2. Научная и учебная литература

2.1 Алексеева, Н.А. Владимир Лукин настроил против себя всех // Режим доступа: <http://www.pravda.ru/society/how/defendrights/23-01-2014/1189074-lukin-0>

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. // - Москва: 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 о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год//Российская газета - Федеральный выпуск № 70(8421):

2.7 Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год // Режим доступа

http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad2017_web.pdf

2.8 Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 года // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации URL: Режим доступа:

http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad2005_web.pdf

2.9 Зиновьев, А.В. Конституционное право России: проблемы теории и практики - Санкт-Петербург: НОРМА, 2011. - 420 с.

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

2.11 Институт Омбудсмена как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт. Сборник статей / Под ред.: Сунгурев А.Ю. // - Санкт-Петербург.: Норма, 2007. - 224 с.

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

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

2.14 Ливеровский А.А. О правовом статусе Уполномоченного по правам человека // Ученые записки. Выпуск 2. – Санкт-Петербург.: Институт права, 1999. - С. 72-84.

2.15 Лукин, В.П. Доклад Уполномоченного по правам человека в

Российской Федерации за 2013 год // URL: // Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/04/08/doklad-site-dok.html>

2.16 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: Режим доступа :<http://freepapers.ru/48/upolnomochennyjpravamcheloveka/266869.1754387.list3.htm>

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

2.18 Мурашин, Г. Шемшученко, Ю. Институт омбудсмена в современном буржуазном государстве // Советское государство и право. - 1971. -№1. – С.23.

2.19 Михайлов, В.К. Должен ли федеральный законодатель определять основы правового статуса и деятельности регионального омбудсмена? // Режим доступа: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=10&art=5429>

2.20 Миронов, О.О. Институт омбудсмена. Проблемы и перспективы // Вестник Уполномоченного по правам человека. 2003. № 2. С. 93.

2.21 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.

2.22 Право на защиту: часть 1 «Уполномоченный по правам человека в Челябинской области» //<http://www.pravosoznanie.org/32465>

2.23 Развитие института Омбудсмена в России. Журнал о деятельности национальных учреждений по правам человека «Европейский омбудсман» // Режим доступа: http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities

2.24 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.

2.25 Спиридов, Л.И. Теория государства и права: учебник. – Санкт-Петербург: Юрист. - 2010. - 302 с.

2.26 Сунгurov, A.YU. Институт Уполномоченного по правам человека (Омбудсмена) // Правовое гражданское общество России: перспективы. // - Санкт-Петербург, 2003. – 323с.

2.27 Сунгurov, A.YU. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа) //. – Санкт-Петербург: Норма, 2008. - 384 с.

2.28 Татьяна Москалькова назначена Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации URL: Режим доступа http://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/tatjana_moskalkova_naznachena_upolnomochennym_po_pravam_cheloveka_v_rossijskoj_federacii

2.29 Уполномоченный по правам человека ДНР // Режим доступа: <https://www.facebook.com>

ПРИЛОЖЕНИЕ

Перечень субъектов Российской Федерации в которых образован институт

Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации

№	Субъект РФ	Принятие 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-Балкарья	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	Республика 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 Тыва	2016	Юрист		
19	Республика Удмуртия	2004 (2015)	Юрист	М	+
20	Республика Хакасия	2010	Математик, МВД	М	-
21	Республика Чечня	2006	Юрист	М	+
22	Республика Чувашия	2012	Юрист	М	+
23	Алтайский край	2002	Юрист	М	+
24	Забайкальский край	2009	Д.ф.н	М	+
25	Камчатский край	2011	юрист	М	+
26	Краснодарский край	2000	Военный. Полковник	М	+
27	Красноярский край	2007	Гос. управление	М	+
28	Пермский край	2007	Филолог	М	+
29	Приморский край	1997	Военный, генерал-майор	М	+
30	Ставропольский край	2002	Юрист, прокурор	М	+
31	Хабаровский край	2006	К.т.н.	М	+
32	Амурская область	2007	Педагог	Ж	+
33	Архангельская область	1997	К.э.н. педагог	Ж	+
34	Астраханская область	1999	Юрист, прокурор	М	+
35	Белгородская область	2009	Социолог	М	-
36	Брянская область	2004	Адм. управление	М	+
37	Владимирская область	2013	Журналист	Ж	+
38	Волгоградская область	2000	Военный, подполковник	М	+
39	Вологодская область	2012	Профсоюзный деятель	М	+

№	Субъект РФ	Принятие закона об УПЧ	Профессиональный опыт УПЧ, звание	Пол УПЧ	Наличие офиц. сайта УПЧ
40	Воронежская область	2010	Д.ю.н. профессор	Ж	+
41	Ивановская область	2010	Педагог	Ж	+
42	Иркутская область	2009	Профсоюзный работник	М	+
43	Калининградская область	2010	Юрист	М	+
44	Калужская область	2002	Педагог, юрист	М	+
45	Кемеровская область	2000	Педагог	М	+
46	Кировская область	2009	Юрист, прокурор	М	+
47	Костромская область	2010	Юрист	М	+
48	Курганская область	2015	Охотовед	М	-
49	Курская область	2005	Юрист, МВД	М	+
50	Ленинградская область	2009	Юрист	М	+
51	Липецкая область	2003	Юрист, журналист	М	+
52	Магаданская область	2015	Юрист, генерал-майор МВД	М	-
53	Московская область	2001	Социолог	Ж	+
54	Мурманская область	2012	Военный	М	-
55	Нижегородская область	2004	Юрист	Ж	+
56	Новгородская область	2003	Режиссер	Ж	-
57	Новосибирская область	2012	Юрист	Ж	+
58	Омская область	2007	Юрист, судья	М	+
59	Оренбургская область	2010	Юрист, прокурор	М	+
60	Орловская область	2007	Педагог	М	+
61	Пензенская область	2007	Юрист	Ж	+
62	Псковская область	2009	К.ю.н.	М	+
63	Ростовская область	2004	Юрист, прокурор	М	+
64	Рязанская область	2011	Юрист, генерал-майор МВД	М	+
65	Самарская область	2000	Юрист	Ж	+
66	Саратовская область	1998	Юрист	Ж	+
67	Сахалинская область	2012	Экономист	М	+
68	Свердловская область	1996	Журналист. Соц. работа	Ж	-
69	Смоленская область	1998	К.ю.н.	М	+
70	Тамбовская область	2013	Юрист, МВД	М	+
71	Тверская область	2012	Юрист, Генерал-майор таможни	М	+
72	Томская область	2005	Юрист	М	+
73	Тульская область	2012	Педагог	Ж	-
74	Тюменская область	1998	К.м.н. Врач	М	-
75	Ульяновская область	2008	Юрист	Ж	+
76	Челябинская область	2010	Журналист	Ж	+
77	Чукотский АО	2016	Экономика и управление аграрным производством	Ж	+
78	Ярославская область	2013	Д.п.н. профессор	М	+
79	Москва	2009	К.э.н. академик	Ж	+
80	Санкт-Петербург	1997	Юрист	М	+
81	Севастополь	2015	Соц. работа	М	-
82	Ямало-Ненецкий АО	2012	Юрист	М	+
83	Еврейский АО	2011	Учитель истории и обществознания -	Ж	+
84	Ненецкий АО	2006	Управленец	М	+
85	Ханты-Мансийский АО-Югра	1999 (2015)	Кандидат социологических наук.	Ж	+

