

АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

Аннотация. Статья посвящена вопросам роли и места российского института уполномоченных по правам человека в системе государственных органов, его становления и развития, правового статуса государственной должности уполномоченного. Автор приходит к выводу о единстве двухуровневой системы государственной правозащитной деятельности уполномоченных по правам человека; высказывает свою позицию относительно путей дальнейшего ее развития.

Ключевые слова: права человека, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, институт омбудсмена, права человека и гражданина.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.023-044

T. N. MOSKALKOVA,

*High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation,
Scientific superior of the Scientific and Educational Center for Human Rights of the
Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Dr. Sci. (Philosophy), Professor,
Merited Lawyer of the Russian Federation
moskalkova@ombudsmanrf.ru
119121, Russia, Moscow, Smolensky Boulevard, 19, str. 2*

INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS COMMISSIONERS: YESTERDAY, TODAY, TOMORROW

Abstract. The article is devoted to the issues of the role and meta of the Russian institute of human rights commissioners in the system of state bodies, its formation and development, the legal status of the state office of the Commissioner. The author comes to the conclusion about the unity of the two-level system of state human rights activity of the human rights commissioners; expresses his position on the ways of its further development.

Keywords: human rights, Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, commissioners for human rights in the subjects of the Russian Federation, the institution of the Ombudsman, human and civil rights.



**Татьяна Николаевна
МОСКАЛЬКОВА,**

*Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации,
научный руководитель
Научно-образовательного центра по правам человека
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
доктор философских наук,
профессор, заслуженный
юрист Российской
Федерации
moskalkova@
ombudsmanrf.ru
119121, Россия, г. Москва,
Смоленский б-р, д. 19, стр. 2*

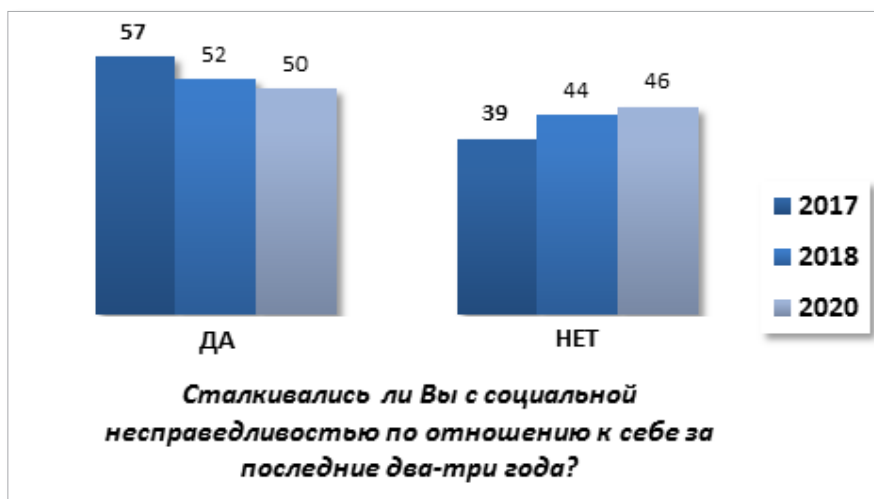
1. Институт уполномоченных по правам человека — один из наиболее молодых и интенсивно развивающихся институтов нашего государства. Его учреждение связано с новейшей историей России, он востребован и имеет большие перспективы¹.

¹ Во время дискуссии, развернувшейся на площадке Общественной палаты 16 марта 2021 г. по вопросу о целесообразности создания российского суда по правам человека,

В соответствии с Конституцией РФ² признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства (ст. 2). Эту важнейшую задачу в настоящее время выполняет разветвленная сеть государственных органов, в которой заметная роль принадлежит Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации (далее — Уполномоченный, федеральный Уполномоченный) и уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации.

В отличие от подавляющего большинства органов государственной власти, уполномоченный по правам человека полностью *независим*, неподотчетен и неподконтролен каким-либо органам или должностным лицам, никому не подчиняется. Именно этот уникальный правовой статус позволяет ему ставить перед компетентными органами вопросы по отмене или пересмотру решений в отношении конкретного человека или группы лиц, если он пришел к выводу, что эти решения незаконные и несправедливые, высказывать свою позицию по поводу системных вопросов, касающихся прав человека и ситуации с правами человека в стране или регионе в целом.

Институт российского уполномоченного соответствует той правовой модели, «при которой жалоба подается в орган, независимый от структур, допустивших нарушение, что предполагает большую объективность и беспристрастность»³.



практически все его участники отмечали эффективность института уполномоченных по правам человека и необходимость укрепления и расширения его полномочий // Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2715/newsitem/57288> (дата обращения: 17.03.2021).

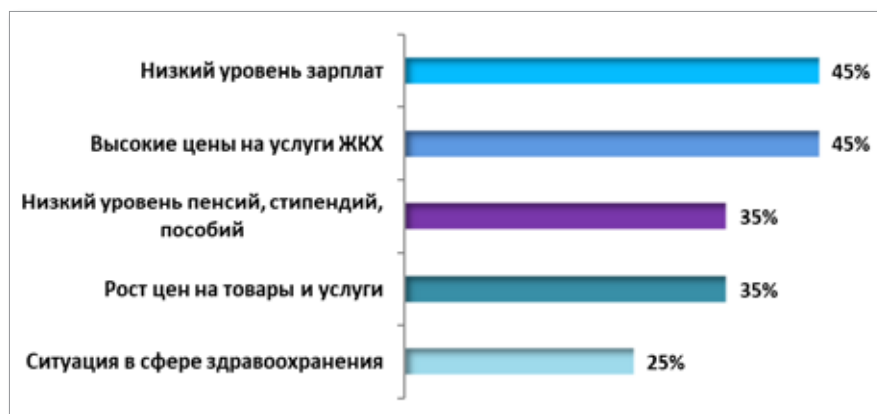
² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. 1993. 25 дек. № 237 ; 2020. 4 июля. № 144.

³ Права человека : учебник / под ред. Е. А. Лукашевой. 3-е изд. М. : Норма ; Инфра-М, 2015. С. 389.

Основным предназначением федерального и региональных уполномоченных является обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Средствами, которые предоставлены им законом, уполномоченные по правам человека способствуют восстановлению нарушенных прав граждан, совершенствованию законодательства о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты. При этом их деятельность не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод, а дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан.

В настоящее время уполномоченные по правам человека узнаваемы и востребованы российскими гражданами. Ежегодно к ним обращаются 240—250 тыс. граждан, не удовлетворенных решением государственных органов, должностных лиц или органов муниципальных образований и считающих, что их права нарушены. Многим гражданам после вмешательства уполномоченных удается помочь в восстановлении нарушенных прав.



Результаты социологических опросов о наиболее значимых социальных и экономических проблемах в регионах России в 2020 г.

Благодаря тесному взаимодействию с государственными органами и институтами гражданского общества в 2020 г. федеральному Уполномоченному и его рабочему аппарату удалось оказать содействие в защите прав почти 500 тыс. граждан (с учетом положительного решения по 57 жалобам, затрагивающим интересы неопределенного круга лиц, т.е. когда на основании одной жалобы удалось добиться отмены незаконного решения жильцов всего дома или выплаты задолженности по заработной плате всему коллективу).

Данная статистика свидетельствует о том, что институт уполномоченных состоялся и динамично развивается. Его роль и место в современном российском обществе точно и емко отметил Президент Российской Федерации В. В. Путин. «Это



особая структура, которая независима от органов власти и наделена государством высокой миссией — поддерживать и отстаивать права человека, — сказал глава государства на встрече с федеральными и региональными уполномоченными в декабре 2014 г. — И зачастую, когда они нарушаются или ущемляются, сюда, к вам, уважаемые коллеги, обращаются как к последней инстанции. И практически всегда люди находят у вас отклик, понимание, стремление восстановить справедливость. Поэтому растет число обращений в адрес уполномоченных как на федеральном, так и на региональном уровне».

2. История института уполномоченных по правам человека — принципиально нового для российской государственности — складывалась весьма непросто. Он был учрежден в самом начале строительства новой российской государственности и, безусловно, явился ответом на социальный запрос общества в независимом защитнике прав граждан и независимом органе, который может высказать свою позицию относительно ситуации с правами человека в стране и мер по ее улучшению.

Обновленное Российское государство провозгласило в качестве одной из своих задач коренное улучшение положения с правами человека в нашем обществе. В этой связи депутатами, правозащитным сообществом, учеными, да и просто рядовыми гражданами было предложено использовать опыт по организации и деятельности института омбудсмена, который к началу 90-х гг. прошлого столетия завоевывал европейское пространство, получил поддержку ООН и Совета Европы, куда в те годы стремилась и новая Россия⁴. Такие устремления отвечали и международному тренду, международной практике поощрения и защиты прав человека.

20 декабря 1993 г. Генеральной Ассамблеей ООН принята резолюция 48/134 «Национальные институты по содействию и защите прав человека»⁵, приложением к которой стали Парижские принципы, представляющие собой пакет международных стандартов, направленных на обеспечение независимости и эффективности национальных правозащитных институтов. На их основе этим институтам присваивается тот или иной статус соответствия уровня С (самый низкий), В и

⁴ См.: *Хаманева Н. Ю.* Роль омбудсмена в охране прав граждан в сфере государственного управления // Советское государство и право. 1990. № 9. С. 138—147; *Кикоть В. О.* О необходимости введения должности Народного правозащитника // Конституционный вестник. 1991. № 8. С. 55—59; *Бойцова В. В., Бойцов Л. В.* Правовой институт омбудсмена в условиях современного общественного развития / АН СССР. Ин-т государства и права, ИНИОН. М., 1992. 27 с.; *Власов И. С.* Защита гражданских прав личности в Польше: институт омбудсмена (обзор) / АН СССР. ИНИОН. Отдел государства и права, Всесоюзный межведомственный центр наук о человеке (при Президиуме АН СССР). М., 1990. 33 с.; *Бойцова В. В.* Нужен ли уполномоченный парламента по правам человека в России? (Размышления над ст. 40 Декларации прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации) // Государство и право. 1993. № 10. С. 112—120.

⁵ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы). Приложение к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 г. // Официальный сайт ООН. URL: <https://www.un.org/ru> (дата обращения: 02.03.2021).

А (латинские буквы)⁶. Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации первоначально в 2001 г. был присвоен статус В, а 2008 г. — статус А, что означает полное соответствие Парижским принципам⁷.

Таким образом, возникновение института омбудсмена в России шло под воздействием процессов демократизации и в едином русле развития институтов государственной несудебной защиты прав граждан в мире⁸.

Впервые в отечественной истории на государственном уровне идея об образовании института омбудсмена озвучена в *Декларации прав и свобод человека и гражданина*, принятая 22 ноября 1991 г. Верховным Советом РСФСР. Она предусматривала создание должности парламентского уполномоченного по правам человека⁹.

Однако в дальнейшем, в ходе подготовки нового конституционного акта, эта идея трансформировалась¹⁰, и в *Конституции Российской Федерации 1993 г.*

⁶ Международный независимый орган «Глобальный альянс национальных правозащитных институтов» (ГАНРИ) уполномочен присваивать национальным учреждениям официальный аккредитационный статус соответствия Парижским принципам, где статус А означает полное соответствие Парижским принципам, статус В — неполное соответствие, статус С — несоответствие им.

⁷ См.: Доклад и рекомендации сессии подкомитета по аккредитации ГАНРИ за 3—6 ноября 2008 г. // URL: <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Pages/SCA-Reports.aspx>.

⁸ См. об этом подробнее: *Клочкова Ю. А.* Институт омбудсмена в России и Европейском Союзе: опыт сравнительного анализа // *Международное публичное и частное право.* 2007. № 4; *Международная и внутригосударственная защита прав человека : учебник / А. Х. Абашидзе, З. Г. Алиев, К. Ф. Амиров [и др.] ; под ред. Р. М. Валеева. М. : Статут, 2011 ; Стенограмма 15-го заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 20 марта 1996 г. // Официальный сайт Государственной Думы. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/94700301-1> (дата обращения: 25.02.2021) ; *Москалькова Т. Н.* Конституционные права и свободы человека и гражданина: проблемы регулирования и защиты // *Конституция Российской Федерации : К 25-летию принятия Основного Закона. М., 2018. С. 150—165 ; Она же.* Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // *Административное право и процесс.* 2018. № 12. С. 52—59.*

⁹ Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // *Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.* 1991. № 52. Ст. 1865.

¹⁰ Институт Уполномоченного по правам человека предлагался в ст. 48 гл. V «Гарантии и защита прав и свобод» последнего варианта (по состоянию на 16 июля 1993 г.) проекта Конституции Российской Федерации, подготовленной Конституционной комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации. Должность называлась: Парламентский уполномоченный РФ по правам человека (см.: *Документы и материалы. М. : Республика, 1993. 95 с. ; Сайт Конституции Российской Федерации.* URL: <https://constitution.garant.ru/history/active/101201/> (дата обращения: 26.01.2021)).

В первоначальных вариантах проекта указанной Конституционной комиссии уполномоченный именовался Государственным комиссаром Верховного Совета РФ по правам



речь уже шла об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, назначаемом на должность и освобождаемого от должности Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Предусматривалось также, что Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации действует на основании федерального конституционного закона (п. «е» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ).

Учреждение в государственном аппарате России на конституционном уровне должности Уполномоченного по правам человека ознаменовало собой открытие новой страницы развития российской государственности. В государственном аппарате появился институт, который стал посредником между властью и гражданским обществом в вопросах обеспечения прав и свобод человека, дополнительным средством контроля за законностью деятельности публичной администрации по защите нарушенных прав личности.

Именно такую роль в обществе отводят институту омбудсмана современные международные правовые документы: Резолюция Генеральной ассамблеи ООН от 16 декабря 2020 г. A/RES/75/186 «Роль институтов омбудсмана и посредника в поощрении и защите прав человека, благого управления и верховенства права»¹¹, Венецианские принципы¹², принятые в 2019 г. Европейской комиссией за демократию через право¹³, Рекомендации Комитета министров Совета Европы «О совершенствовании института омбудсмана»¹⁴, принятые на 1357-м заседании 16 октября 2019 г.

В мировой практике правовое регулирование института омбудсмана осуществляется по-разному, его *правовой статус* определяется на уровне основного закона (конституции) страны либо на уровне законодательного акта. В Российской Федерации воспринята модель определения организационно-правового положения Уполномоченного по правам человека в *федеральном конституционном законе* — законе высшей юридической силы после Конституции.

На подготовку данного закона ушло более трех лет. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»

человека и первое о нем упоминание относится к осени 1990 г. (см.: Цымбалова Н. А. История учреждения института омбудсмана в России // Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. СПб., 2002. С. 105—114 ; Сунгузов А. Ю. Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб. : Норма, 2005. С. 127—128).

¹¹ Официальный сайт ООН. URL: <https://undocs.org/en/A/RES/75/186> (дата обращения: 11.01.2021).

¹² CDL-AD(2019)005-e “Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (‘The Venice Principles’)”, adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15—16 March 2019) // Официальный сайт Совета Европы. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e) (дата обращения: 02.03.2021).

¹³ Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) — консультативный орган по конституционному праву, созданный при Совете Европы в 1990 г.

¹⁴ Рекомендация CM/Rec(2019) Комитета Министров государствам-членам о совершенствовании института омбудсмана // URL: <https://rm.coe.int/090000168098392f> (дата обращения: 11.01.2021).



Формы партнерства федерального Уполномоченного с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации

был принят в феврале 1997 г.¹⁵ и определил порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, его компетенцию, организационные формы и условия деятельности.

Немаловажное значение для формирования института имела ст. 5 данного Федерального конституционного закона, которая предусматривала, что в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, финансируемая из средств бюджета субъекта РФ. Включение статьи о региональных уполномоченных по правам человека в федеральный конституционный закон закрепило то, что было «фактически уже сделано в субъектах Федерации»¹⁶.

Именно с датой принятия Федерального конституционного закона и связано начало практического строительства института уполномоченных по правам человека в Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации начали активно приниматься законы об уполномоченных по правам человека¹⁷, назначаться первые региональные уполномоченные по правам человека, формироваться их аппараты.

¹⁵ См.: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

¹⁶ Лукьянов А. И. Стенограмма 38-го заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 10 июля 1996 г. // Официальный сайт Государственной Думы. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/94700301-1> (дата обращения: 25.02.2021).

¹⁷ Первые региональные законы об уполномоченных появились еще в 1996 г.: Закон Республики Башкортостан от 29 апреля 1996 г. № 31-з «Об Уполномоченном Республики Баш-



К середине 2003 г. законы о региональных уполномоченных по правам человека были приняты в 29 субъектах Российской Федерации, в 25 регионах назначены уполномоченные¹⁸.

Жизнью были вызваны объединяющие формы работы уполномоченных по правам человека — *координационные советы*. Вместе с тем Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» не устанавливал механизмов взаимодействия федерального и региональных уполномоченных по правам человека и не разграничивал полномочия между ними, что стало предметом обсуждения на стадии принятия законопроекта¹⁹.

Актуальность их взаимодействия возникала при рассмотрении обращений граждан, выработке согласованной политики в вопросах защиты прав и свобод человека, предложений по совершенствованию законодательства и др., что определило создание координационных советов уполномоченных — органов сообщества уполномоченных по правам человека, образованных на добровольной основе.

Первое Соглашения о сотрудничестве между уполномоченными отдельных субъектов РФ было подписано 6 октября 2000 г. в городе Астрахани. В развитие этого Соглашения в 2001 г. на встрече уполномоченных в городе Смоленске был учрежден совещательный орган — *Координационный совет Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации* (с 2011 г. именуемый Координационным советом российских уполномоченных по правам человека, с 2017 г. — Координационным советом уполномоченных по правам человека). Наряду с федеральным Координационным советом, создавались координационные советы уполномоченных по правам человека в федеральных округах.

кортостан по правам человека» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 1996. № 6 (48). Ст. 375 ; Областной закон от 14 июня 1996 г. № 22-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области» // Областная газета. 1996. 21 июня. № 89. В 1997 г. этот список дополнили: Закон Архангельской области от 15 июля 1997 г. № 34-10-03 «Об Уполномоченном по правам человека в Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов второго созыва. 1998. № 16 ; Закон Красноярского края от 21 октября 1997 г. № 15-585 «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае // URL: <https://base.garant.ru/18530238/> (дата обращения: 26.01.2021) ; Закон Приморского края от 11 декабря 1997 г. № 110-КЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Приморском крае» // URL: <https://base.garant.ru/30101253/> (дата обращения: 26.01.2021) ; Закон Санкт-Петербурга от 30 декабря 1997 г. № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» // URL: <https://base.garant.ru/7900913/> (дата обращения: 26.01.2021).

¹⁸ См. подробнее: Институт Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации: (учреждение, формирование, деятельность) : библиографический справочник / сост. А. Г. Майоров ; отв. ред. О. О. Миронов. М. : Юриспруденция, 2003. 128 с.

¹⁹ *Котенков А. А.* Стенограмма 38-го заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 10 июля 1996 г. // Официальный сайт Государственной Думы. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/94700301-1> (дата обращения: 25.02.2021).

В дальнейшем норма о консультативном и совещательном органе — совете уполномоченных по правам человека, так же, как и фактически сложившаяся практика оказания федеральным Уполномоченным организационной, правовой, информационной и другой помощи региональным уполномоченным по правам человека, была закреплена федеральным законом, о чем будет сказано ниже.

До 2014 г. в большинстве регионов страны были приняты специальные законы об уполномоченных по правам человека²⁰ и учреждены должности уполномоченных по правам человека (в 81 субъекте РФ²¹); завершен процесс создания координационных советов уполномоченных по правам человека в федеральных округах²².

Однако законы субъектов РФ о региональных уполномоченных существенно различались, причем по самым ключевым вопросам, касающимся статуса уполномоченных, порядка выдвижения кандидатов на должность и их назначения,

²⁰ См., например: Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 161-ФЗ «О приведении Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и других законодательных актов в соответствие с Федеральным законом “О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4847; Федеральный закон от 19 июня 2007 г. № 104-ФЗ «О внесении изменения в статью 38 Закона Российской Федерации “Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы”» // СЗ РФ. 2007. № 26. Ст. 3077; Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789; Федеральный закон от 5 апреля 2011 г. № 49-ФЗ «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона “О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений”» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2022; Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 304-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7629; Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 319-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних”» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7644; Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 117-ФЗ «О внесении изменения в статью 12 Федерального закона “Об актах гражданского состояния”» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2322; Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

²¹ См. подробнее: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год // Российская газета. 7 мая 2015 г. № 96 (6667).

²² Образование Координационного совета в Южном федеральном округе — 2004—2005 гг.; в Центральном федеральном округе — 2005 г.; в Приволжском федеральном округе — 2007 г.; в Дальневосточном федеральном округе в форме Ассоциации уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе — 2007 г.; в Северо-Кавказском федеральном округе — 2010 г.; в Северо-Западном федеральном округе — 2011 г.; в Уральском федеральном округе — 2011 г. См.: Информационно-просветительский проект Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Правозащитная карта России // URL: https://map.ombudsmanrf.org/Karta_Yadro/fed_okr.html (дата обращения: 02.03.2021).



способов и средств защиты прав и свобод граждан, механизмов бюджетного финансирования, оснований досрочного освобождения и др.²³ В результате получалось, что граждане, проживающие на разных территориях, имели неодинаковый уровень гарантий в этом сегменте общественных отношений, что вызывало обоснованную критику со стороны государственных и общественных структур, правозащитного сообщества, граждан и, конечно же, самих региональных уполномоченных.

Развитие института сдерживало также отсутствие формализованных взаимоотношений между федеральным и региональными уполномоченными по правам человека. Последние нуждались в организационной и методической поддержке и защите со стороны федерального уполномоченного.

Общезаконодательные основы правового положения региональных омбудсменов и взаимоотношений внутри правозащитного сообщества российских омбудсменов получили в 2015 г., который знаменует собой начало очередного этапа развития российского института уполномоченных по правам человека. Он положен Федеральным конституционным законом от 6 апреля 2015 г. № 3-ФКЗ²⁴ и Федеральным законом от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ²⁵, которыми внесены изменения в базовый Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и другие законодательные акты.

Федеральный конституционный закон от 6 апреля 2015 г. № 3-ФКЗ уточнил роль Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в вопросах обеспечения эффективной деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Федеральный уполномоченный по правам человека теперь вправе оказывать региональным уполномоченным по правам человека *организационную, правовую, информационную и иную помощь* в пределах своих полномочий.

Кроме того, в соответствии с данным Законом при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации в качестве консультативного и совещательного органа создан *Совет уполномоченных по правам человека*, в состав которого включены по одному представителю от каждого федерального округа из числа уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

В продолжение норм Федерального конституционного закона Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ установил правило, что до рассмотрения *кандидатуры на должность уполномоченного* по правам человека в субъекте Российской Федерации законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации *согласовывает* ее с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации; он также закрепил *основные принципы порядка назначения* на должность и освобождения от должности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и общие для всех них права региональных омбудсменов при рассмотрении жалоб.

²³ Информационно-просветительский проект Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Правозащитная карта России

²⁴ СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2007.

²⁵ СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2016.



Семинар-тренинг уполномоченных по правам человека. Ноябрь 2020 г.

В частности, региональные уполномоченные по правам человека получили право запрашивать и получать от территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, а также организаций федерального подчинения сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалоб; получать объяснения их должностных лиц и государственных служащих по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалоб; беспрепятственно посещать указанные органы; проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности этих органов и их должностных лиц; беседовать с осужденными и лицами, заключенными под стражу, наедине.

Названные законодательные новеллы позволили создать условия для повсеместного распространения этого института во всех российских регионах, но потребность в завершенности законодательного оформления деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации оставалась актуальной и была продолжена²⁶.

Венцом этой работы явилось принятие Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»²⁷, который вывел институт региональных уполномоченных по правам человека на более высокий уровень развития, предоставив *равные*

²⁶ См.: Зражевская Т. Д. Миссия уполномоченных по правам человека в организации общественного контроля как средство укрепления взаимодействия власти и гражданского общества в России // Конституционализм и государствоведение. 2019. № 1 (13). С. 6—10.

²⁷ СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.



возможности для граждан в доступе к механизмам защиты прав и свобод на территории различных регионов России²⁸.

О необходимости его разработки было доложено автором данной статьи председателю и членам Совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 5 декабря 2016 г.²⁹ Инициатива была поддержана председателем Совета Федерации В. И. Матвиенко, которая поручила членам Совета Федерации разработать соответствующий законопроект. При непосредственном участии федерального и региональных уполномоченных в 2019 г. была завершена подготовка данного законопроекта³⁰.

Федеральный закон *впервые определил* предмет и задачи, направления и принципы³¹ деятельности уполномоченных по правам человека; установил требования к уполномоченным по правам человека в субъекте РФ, порядок их назначения и освобождения от должности; предоставил региональным уполномоченным по правам человека дополнительные полномочия³²; закрепил на федеральном уровне дополнительные гарантии независимости регионального уполномоченного. Нормы закона позволили расширить круг должностных лиц в субъектах Российской Федерации, с которыми региональные омбудсмены могут взаимодействовать при рассмотрении жалоб, в том числе посредством заключения соглашений (ФСИН России, ФССП России, МВД России и др.).

К Уполномоченному и его коллегам в регионах, как правило, обращаются люди, прошедшие много разных инстанций в поисках справедливости, но оставшиеся неудовлетворенными принятыми в отношении них решениями. Да

²⁸ См. подробнее: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год // Российская газета. № 80. 2020. 14 апр.

²⁹ Материалы заседания Совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «О состоянии и перспективах развития институтов уполномоченных по правам человека и системы общественного контроля на федеральном и региональном уровнях» (см.: Спикер СФ провела заседание Совета при Председателе СФ по взаимодействию с институтами гражданского общества // URL:<http://www.council.gov.ru/events/news/74584/>).

³⁰ См. подробнее: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год // Российская газета. № 81 (7544). 2018. 17 апр. ; Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год // Российская газета. № 125 (7883). 2019. 11 апр.

³¹ Справедливость, гуманность, законность, гласность, беспристрастность, независимость от каких-либо государственных органов и должностных лиц при осуществлении полномочий, неподотчетность этим органам — принципы деятельности уполномоченных по правам человека в России.

³² К дополнительным полномочиям относятся: право на обращение в суд с административным иском в интересах прав граждан, к прокурору с ходатайством о проверке вступившего в законную силу приговора суда; право знакомиться с материалами гражданских и административных дел, решение по которым вступило в законную силу. В компетенции уполномоченных по правам человека принятие мер не только по жалобам граждан, но и при наличии информации о массовых или грубых нарушениях их прав и свобод, поступившей из других источников.



IV Международная научно-практическая конференция «Защита прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов». Ноябрь 2020 г.

и базовый закон о федеральном Уполномоченном обязывает его принимать к своему производству только такие обращения, автор которых исчерпал все возможности оспаривания решения, которое он считает незаконным и несправедливым. Для выработки решений по этим вопросам Уполномоченный, конечно, нуждается в экспертных консультациях и комментариях. В этих целях в 2017 г. при Уполномоченном, авторе данной статьи, был создан *Экспертный совет*, который вырабатывает и предлагает Уполномоченному рекомендации по конкретным кейсам и системным вопросам.

Еще одним важным событием в жизни российских уполномоченных стало создание в 2019 г. при поддержке Президента Российской Федерации В. В. Путина на базе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) *Научно-образовательного центра по правам человека*. Состоявшийся и заявивший о себе в полный рост институт российских омбудсменов нуждался в системе повышения квалификации уполномоченных, сотрудников их аппаратов, членов Общественной наблюдательной комиссии (ОНК) и граждан, желающих заняться правозащитной работой. Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации была отведена роль научного руководителя.

Большими историческими событиями в сфере международного сотрудничества Уполномоченного стали проведение постоянно действующей ежегодной международной конференции «Защита прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками» и образование в 2017 г. *Евразийского альянса омбудсменов*. Российский Уполномоченный стал одним из трех учредителей этого регионального международного интеграционного сообщества, которое активно развивается.



В настоящее время в него входят 8 омбудсменов следующих государств: Армении, Ирана, Казахстана, Киргизии, Монголии, России, Сербии, Таджикистана.

Впервые с момента образования института уполномоченных по правам человека в Российской Федерации в декабре 2019 г. был открыт *Дом прав человека*, который является офисом Уполномоченного и Экспертного совета при Уполномоченном; в нем имеются ситуационные центры, позволяющие работать в режиме онлайн со всеми регионами страны, электронная библиотека, интерактивная правозащитная карта, формируется первый музей уполномоченных.

3. Институт уполномоченных по правам человека в его современном виде представляет собой *двухуровневую систему государственной правозащитной деятельности*. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации — *персонафицированный конституционный государственный орган*. Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ — *персонафицированный государственный орган субъекта РФ*.

Уполномоченные являются *независимыми* органами, воспрепятствование их законной деятельности влечет административную ответственность.

Порядок назначения, организация деятельности и полномочия российских омбудсменов регулируется *законодательством*: на федеральном уровне — Федеральным конституционным законом и Федеральным законом № 48-ФЗ, которые назывались выше.

Ежегодно уполномоченные по правам человека представляют доклады о своей деятельности. Федеральный уполномоченный — Президенту Российской Федерации, региональные уполномоченные — главе субъекта РФ, региональному парламенту и высшим должностным лицам субъекта РФ, в которых они излагают подробную информацию о ситуации с правами человека, показывают динамику и тенденции по соблюдению и защите прав человека, предлагают рекомендации по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в целях повышения гарантий прав граждан.

Кроме ежегодного доклада, уполномоченные в соответствии с законодательством имеют право представлять специальные доклады о наиболее актуальных вопросах, соответственно, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации — главе государства, палатам Федерального Собрания и другим высшим должностным лицам федеральных органов государственной власти, а региональные уполномоченные — главе субъекта РФ, региональному парламенту и высшим должностным лицам субъекта РФ.

Федеральный и региональные уполномоченные, будучи независимыми друг от друга институтами (региональные уполномоченные не подчинены, неподотчетны и неподконтрольны федеральному уполномоченному) работают в тесном взаимодействии. В соответствии с базовым федеральным законом о региональных уполномоченных они вправе при рассмотрении жалобы обратиться к федеральному Уполномоченному с просьбой об оказании содействия, участвовать в деятельности по совершенствованию законодательства, в развитии межрегионального и международного сотрудничества, в правовом просвещении в области защиты прав человека.

Уполномоченные взаимодействуют также при рассмотрении конкретных жалоб граждан, при проведении совместных проверок и мониторингов соблюдения

прав граждан. Сложилась эффективная практика проведения с региональными уполномоченными по правам человека совместных приемов граждан во время рабочих поездок Уполномоченного в регионы и посредством использования видео-конференц-связи.

Региональные уполномоченные по правам человека направляют Уполномоченному свои предложения по совершенствованию федерального законодательства в области прав и свобод человека, а также участвуют в разработке совместных инициатив на заседаниях секций Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации (четверо являются членами Экспертного совета).

Кроме того, они активно вовлечены в реализацию правопросветительских проектов федерального Уполномоченного, таких как «Правовой марафон для пенсионеров»; Всероссийский конкурс «Инновационные технологии в правовом просвещении по вопросам прав и свобод граждан, форм и методов их защиты»; Всероссийский единый урок по правам человека. В 2020 г. с участием региональных омбудсменов прошли онлайн-викторина для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации «Знай свои права», Всероссийский конкурс научных студенческих работ (эссе) «Россия и ООН: 75 лет партнерства».

В международных правозащитных проектах федерального Уполномоченного региональные омбудсмены принимают участие, обсуждая актуальные проблемы защиты прав и свобод граждан на заседаниях ежегодной Международной конференции «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов», участвуют в двусторонних и многосторонних встречах с зарубежными партнерами.

Синергия потенциалов федерального и региональных уполномоченных по правам человека многократно увеличивает возможности защиты прав человека. Об этом свидетельствует статистика последних лет, позволяющая убедиться, что с каждым годом увеличивается количество граждан, в отношении которых уполномоченному удалось добиться восстановления нарушенных прав. Динамика оказания помощи гражданам с учетом неопределенного круга лиц представлена в диаграмме.



В 2020 г. к Уполномоченному поступило 44 087 обращений, из них 1 910 (4,3%) — коллективные, а за последние пять лет, в 2016—2020 гг., — 205 503 обращений граждан, в том числе 11 102 коллективных.

Анализ рейтинга тематики обращений показывает, что большинство из них поступает по вопросам нарушений уголовно-процессуального уголовно-исполнительного законодательства, а также в сфере социальных прав. Следует отметить, что в 2020 г. увеличилось количество *обращений* о нарушениях в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности, охраны здоровья, трудовых отношений, международного права, семейных отношений. Вместе с тем имеется *положительная тенденция* к уменьшению числа обращений по вопросам нарушений законодательства о ЖКХ, в сфере земельных отношений, о социальном обеспечении и законодательства об охране окружающей среды.

По каждому обращению проводилась работа в рамках мандата, предоставленного федеральным конституционным законодательством: проводились проверки, запрашивались и изучались документы и решения органов власти, направлялись обращения о пересмотре вступивших в силу решений судов, представлялись органам власти заключения и предложения об устранении ситуаций, порождающих нарушение прав человека и т.д.

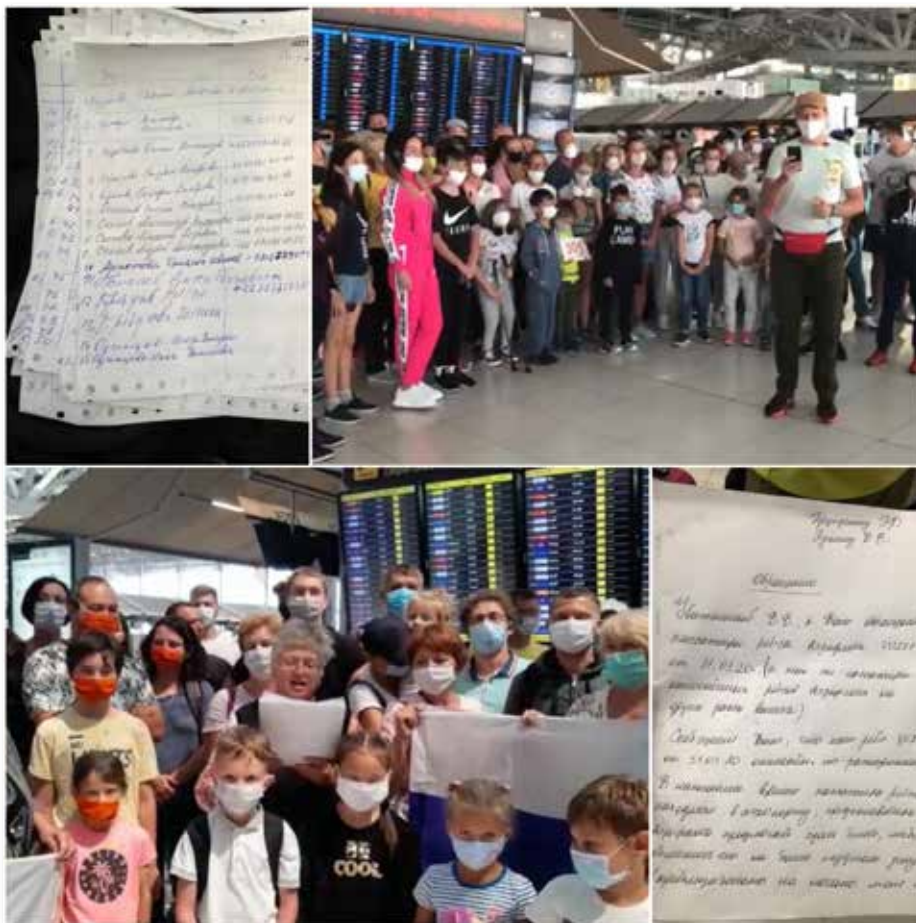
В частности, в адрес органов прокуратуры, других государственных и муниципальных органов направлено 16 213 мотивированных обращений о проведении проверок и принятии мер реагирования, оказании адресной помощи гражданам в реализации их прав, 2 632 запроса о предоставлении сведений, документов и материалов, необходимых для рассмотрения жалоб³³. Из диаграммы видно, что Уполномоченному удается наращивать эффективность работы.



Количество положительно разрешенных жалоб граждан в 2016—2020 гг.

В 2020 г. вызов человечеству бросило неизвестное ранее заболевание — COVID-19. Условия пандемии внесли серьезные коррективы в сложившийся порядок рассмотрения обращений граждан, сказались на механизме взаимодействия

³³ Подробно см.: Доклад Уполномоченного по правам человека за 2020 год // Российская газета. 2021. № 70 (8421).



Уполномоченного и его рабочего аппарата как с заявителями, так и с государственным органами при проведении проверки по жалобам.

Однако в этих непростых условиях работа с обращениями граждан не прекращалась, изыскивались внутренние резервы для обеспечения бесперебойного и оперативного их рассмотрения, внедрялись новые технологии деятельности. С первых дней введения ограничительных мер в аппарате Уполномоченного была развернута телефонная горячая линия, активно использовались дистанционные формы общения с гражданами — электронная почта, видео-конференц-связь.

Для оперативного и согласованного рассмотрения жалоб и принятия необходимых мер реагирования, включая направление в компетентные органы соответствующих запросов и писем, был создан специальный чат сотрудников аппарата, которые в том числе перешли на гибкий график работы. Срочные жалобы рассматривались удаленно в течение суток и по электронной почте направлялись в компетентные органы для принятия необходимых мер.

За время работы горячей линии поступило более 8 000 звонков. Сотрудниками аппарата незамедлительно оказывалась консультативная помощь, что снимало



часть проблем и напряженность ситуации, но часть обращений требовала рассмотрения в рамках текущей деятельности Уполномоченного. Принято к рассмотрению Уполномоченным 2 839 таких обращений.

Организация специальной «горячей линии» по COVID-19 помогла оказать адресную помощь в содействии и восстановлении прав 1 594 гражданам по 187 жалобам, всего же ощутили положительный эффект в общей сложности более 5 тыс. человек.

Со всеми уполномоченными по правам человека в субъектах РФ была установлена связь в режиме онлайн, оказывалась оперативная помощь гражданам, обратившимся на «горячую линию» к любому из региональных уполномоченных. Примеры оказания помощи конкретным людям даны в издании «Закон на вашей стороне» и Ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год.

Нередко помощь людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию в условиях распространения COVID-19, удавалось оказать исключительно благодаря слаженной работе уполномоченных по правам человека, действующих как зрелый сложившийся институт³⁴.

Условия пандемии еще раз доказали правильность принятого более четверти века назад решения о создании в структуре государственного аппарата института уполномоченных по правам человека.

4. Сегодня перед институтом уполномоченного по правам человека встают *новые задачи*, обусловленные важностью претворения в жизнь требований обновленной Конституции РФ, новыми вызовами и угрозами в сфере прав человека, запросом общества на оптимизацию системы защитных механизмов в этой сфере. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации намерен в этой связи проводить *целенаправленный мониторинг* реализации государственными органами конституционных гарантий прав человека.

Под пристальным вниманием будут находиться: полнота и своевременность социальных выплат и пособий различным категориям граждан, соблюдение и защита семейных ценностей, обеспечение гарантий избирательных прав граждан, защита права на труд и от безработицы, соблюдение и защита жилищных прав граждан, обеспечение права граждан на благоприятную окружающую среду и практика реализации других конституционных прав граждан.

Считаю также важным повысить в рамках своего мандата уровень защиты *наиболее уязвимых групп населения* — инвалидов, несовершеннолетних, женщин, осужденных, пациентов, находящихся в психиатрических стационарах, и др. Необходимо, например, продолжить добиваться решения вопроса о формировании службы защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах, создание которой предусмотрено законодательством³⁵.

³⁴ См. подробнее: Тематический доклад «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции» // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

³⁵ Закон Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

Пандемия коронавируса обнажила проблему выезда с места работы граждан, осуществляющих трудовую деятельность вахтовым методом в отдаленных местностях. Защита прав лиц, работающих *вахтовым методом* и лиц, работающих в *удаленном формате*, а также обучающихся в *дистанционном формате*, остаются в числе приоритетов работы уполномоченных по правам человека.

Требуют решения проблемы защиты прав *пострадавших от преступлений*, связанные с отказами в возбуждении уголовных дел и неэффективным расследованием преступлений, возмещением вреда, причиненного преступлением, а также защиты права на доступ к правосудию и справедливость судебных решений.

На особом контроле должны находиться вопросы защиты прав граждан от *жестокости и унижающего достоинства обращения* во время следственных действий и отбывания наказания в местах лишения свободы, защиты прав лиц, заключенных под стражу. Государственные служащие рабочего аппарата Уполномоченного продолжают работу по подготовке соответствующего законопроекта вместе с членами Экспертного совета.

Остаются актуальными мониторинг и содействие ресоциализации *лиц, освободившихся из мест лишения свободы*. Эти вопросы целесообразно рассмотреть на одном из координационных советов и представить Правительству РФ консолидированные рекомендации Уполномоченного по улучшению ситуации в этом сегменте социально-общественных отношений.

В числе других приоритетов уполномоченных по правам человека — защита прав *молодежи*, обеспечение прав лиц из числа *коренных малочисленных народов*, прав *мигрантов*.

В условиях цифровизации общества появилась новая сфера внимания уполномоченных по правам человека — реализация гражданами своих *цифровых прав*³⁶.

Успешное решение обозначенных и иных задач, стоящих перед уполномоченными по правам человека, невозможно без повышения *профессионального уровня* как самих уполномоченных, так и сотрудников их аппаратов. Такая работа будет проводиться совместно с Научно-образовательным центром МГЮА, которым уже накоплен соответствующий опыт. Представляется, что география обучаемых может охватить омбудсменов и их аппараты в странах СНГ, государствах Евразийского альянса омбудсменов.

Важным резервом роста результативности работы уполномоченных по правам человека является формирование их *единого цифрового профиля*. В этой связи планируется создание Государственной информационной системы Уполномоченного по правам человека (ГИС УПЧ). Это поможет унифицировать информационно-цифровые системы уполномоченных федерального и регионального уровня, осуществить переход на новый уровень открытости и прозрачности в работе уполномоченных по правам человека.

Единый информационный профиль объединит в себе прикладные системы федерального и региональных уполномоченных, государственные архивы, банки данных, внешние информационные системы и ресурсы, социальные сети,

³⁶ См. об этом: Понкин И. В., Лаптева А. И. Право и цифра : Машиночитаемое право, цифровые модели-двойники, цифровая формализация и цифровая онто-инженерия в праве : учебник. М. : Буки Веди, 2021. 174 с.



инструменты для эксплуатации и технической поддержки информационно-коммуникационной инфраструктуры, средства обработки и анализа больших массивов данных, системы поддержки принятия решений.

Мы выражаем признательность за поддержку федерального Уполномоченного в этом устремлении Председателем Правительства РФ М. В. Мишустиним.

В интересах более эффективной защиты прав граждан необходимо продолжить укреплять *взаимодействие с институтами гражданского общества*. Широкое и активное привлечение к работе экспертных и научно-консультативных советов, некоммерческих организаций правозащитной направленности, общественных наблюдательных комиссий, других общественных организаций только повысит ее результаты.

Имеются резервы в укреплении сотрудничества между самими уполномоченными по правам человека. В этом большую роль должны играть региональные советы. Настало, наверное, время обсудить вопрос о преобразовании *Координационного совета* уполномоченных по правам человека в постоянно действующий *Всероссийский координационный совет уполномоченных по правам человека*, закрепив его статус на уровне федерального закона.

В сфере международного взаимодействия омбудсменов важно находить новые формы *интеграции и обмена лучшими практиками*, особенно в рамках Евразийского альянса омбудсменов.

Нуждается, как представляется, в обновлении и сам Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Со дня его принятия произошли значительные изменения в обществе, в развитии права и государства, которые требуют соответствующих поправок. Положения Закона также не в полной мере отражают требования международных документов, касающихся статуса омбудсменов в обществе, о которых говорилось выше, — Парижских принципов, Венецианских принципов, Рекомендаций Комитета министров Совета Европы «О совершенствовании института омбудсмена».

Имеется положительная практика законодательного регулирования у моих коллег из Евразийского альянса омбудсменов и российских Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка.

Так, в порядке обсуждения можно предложить следующие новеллы в Федеральный конституционный закон:

- об участии Уполномоченного в формировании *государственной политики* в вопросах признания, соблюдения и защиты прав человека и гражданина;
- об участии Уполномоченного в защите прав и законных интересов российских граждан на *территориях иностранных государств* в соответствии с законодательством РФ, международными договорами Российской Федерации, договоренностями на взаимной основе с омбудсменами и государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями, действующими в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина;
- о праве Уполномоченного давать *заключения* на проекты нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы граждан, являющиеся обязательными для рассмотрения Правительством РФ, федеральными

- органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления;
- о праве Уполномоченного *обращаться в суд* с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов (за исключением органов прокуратуры, Следственного комитета РФ, органов судебной власти), органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, в случае если оспариваемые ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы граждан, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления имеющихся у них прав;
 - о праве Уполномоченного направлять Президенту РФ, в Правительство РФ, федеральным органам исполнительной власти, высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) мотивированные предложения о приостановлении действия соответствующих актов органов исполнительной власти, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации до решения этого вопроса соответствующим судом и некоторые другие.

Это далеко не полный перечень задач и проблем, которые мы считаем необходимым решить в тесном взаимодействии с государственными органами в новых условиях в целях повышения гарантий прав человека и гражданина и создания для нас, уполномоченных, максимально благоприятных условий для результативной помощи людям, ибо, как говорил великий русский писатель Л. Н. Толстой, «нет в мире прекраснее чувства, чем ощущение, что ты сделал людям хоть каплю добра».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бойцова В. В.* Нужен ли уполномоченный парламента по правам человека в России? (Размышления над ст. 40 Декларации прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации) // Государство и право. — 1993. — № 10. — С. 112—120.
2. *Бойцова В. В., Бойцов Л. В.* Правовой институт омбудсмана в условиях современного общественного развития / АН СССР. Ин-т государства и права, ИНИОН. — М. — 1992. — 27 с.
3. *Власов И. С.* Защита гражданских прав личности в Польше: институт омбудсмана (обзор) / АН СССР. ИНИОН. Всесоюзный межведомственный центр наук о человеке при Президиуме АН СССР. — М., 1990.
4. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год // Российская газета. — № 80. — 2020. — 14 апр.
5. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год // Российская газета. — № 125 (7883). — 2019. — 11 апр.



6. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год // Российская газета. — № 81 (7544). — 2018. — 17 апр.
7. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год // Российская газета. — № 96 (6667). — 2015. — 7 мая.
8. *Зражевская Т. Д.* Миссия уполномоченных по правам человека в организации общественного контроля как средство укрепления взаимодействия власти и гражданского общества в России // Конституционализм и государственное управление. — 2019. — № 1 (13). — С. 6—10.
9. *Кикоть В. О.* О необходимости введения должности Народного правозащитника // Конституционный вестник. — 1991. — № 8. — С. 55—59.
10. *Клочкова Ю. А.* Институт омбудсмана в России и Европейском Союзе: опыт сравнительного анализа // Международное публичное и частное право. — 2007. — № 4.
11. Права человека : учебник / под ред. Е. А. Лукашевой. — 3-е изд. — М. : Норма ; Инфра-М, 2015. — 389 с.
12. Международная и внутригосударственная защита прав человека : учебник / А. Х. Абашидзе , З. Г. Алиев , К. Ф. Амиров [и др.] ; под ред. Р. М. Валеева. — М. : Статут, 2011.
13. *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // Административное право и процесс. — 2018. — № 12. — С. 52—59.
14. *Москалькова Т. Н.* Конституционные права и свободы человека и гражданина: проблемы регулирования и защиты // Конституция Российской Федерации : К 25-летию принятия Основного Закона. — М., 2018. — С. 150—165.
15. *Миронов О. О.* Уполномоченные по правам человека (омбудсмены) стран Европы и СНГ : сборник нормативных правовых актов. — М. : Юриспруденция, 2003. — 128 с.
16. *Понкин И. В., Лаптева А. И.* Право и цифра : Машиночитаемое право, цифровые модели-двойники, цифровая формализация и цифровая онто-инженерия в праве. — М. : Буки Веди, 2021. — 174 с.
17. *Сунгуров А. Ю.* Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). — СПб. : Норма, 2005.
18. *Хаманева Н. Ю.* Роль омбудсмана в охране прав граждан в сфере государственного управления // Советское государство и право. — 1990. — № 9. — С. 138—147.
19. *Цымбалова Н. А.* История учреждения института омбудсмана в России // Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. — СПб., 2002. — С. 105—114.
20. Тематический доклад Уполномоченного «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции» // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.
21. Правозащитная карта России // URL: <https://map.ombudsmanrf.org/>.